

LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Rapport annuel sur l'état de la France en 2014

Hélène Fauvel
Décembre 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Les éditions des
Journaux officiels

2014-27
NOR : CESL1400027X
Mercredi 24 décembre 2014

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 10 décembre 2014

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE EN 2014

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par
Mme Hélène Fauvel, rapporteure
au nom de la
section de l'économie et des finances

Le décret n° 2013-313 du 15 avril 2013 modifiant le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du Conseil économique, social et environnemental, attribue au Bureau du CESE de confier l'élaboration du rapport annuel sur l'état de la France à une section ou à une commission temporaire. Le Bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation du rapport annuel sur l'état de la France en 2014. La section de l'économie et des finances, présidée par M. Hugues Martin, a désigné Mme Hélène Fauvel comme rapporteure.

Sommaire

■ Rapport	9
■ Introduction générale	9
Première partie : analyse de la situation économique, sociale et environnementale	10
■ Introduction	10
■ La France dans un monde en profonde mutation	12
■ Vers la fin du modèle occidental ?	12
✎ Vers un ralentissement de la croissance mondiale ?	12
✎ Persistance d'un système financier instable : vers le maintien d'un risque permanent	14
■ L'Europe toujours en crise	16
✎ Une activité économique qui stagne	16
✎ De la concurrence entre États européens au risque de déflation	18
✎ Une Europe vieillissante de plus en plus dépendante des flux migratoires	20
■ Des menaces environnementales et une exposition accrue aux risques	25
✎ Un changement climatique de plus en plus perceptible	25
✎ Une accélération de l'épuisement des ressources naturelles	28
■ Des fragilités persistantes en France	32
■ Une atonie de l'offre et de la demande pesant sur la sortie de crise	32
✎ Un contexte entrepreneurial dégradé	32
✎ Les composantes de la demande fragilisées	41

■ Travail et emploi : encore la question du chômage	48
↳ Une nouvelle baisse du niveau de l'emploi	48
↳ Une formation professionnelle insuffisamment développée pour les chômeurs	52
↳ Une formation supérieure discriminante	53
■ Une polarisation inquiétante de la société française	56
↳ Un maintien trompeur du niveau de vie médian des Français	56
↳ Le système scolaire français : facteurs d'inégalités présentes et futures	62
↳ Un modèle social mis à mal et toujours plus sollicité	65
■ Une transition amorcée vers un nouveau modèle de développement à intensifier	69
■ Des activités économiques déjà dynamiques	69
↳ Des formes d'entreprendre et d'organiser innovantes	69
↳ L'économie numérique : un secteur porteur et attractif	70
↳ L'environnement en appui à l'économie	73
■ Une société qui peine à se réformer et en panne de projets	76
↳ Des processus de décision perfectibles	76
↳ Pour un renforcement de l'Europe autour de la coopération	78

Deuxième partie : focus consacrée aux principales préoccupations des Français _____ 81

↓ *Première sous-partie : les agents économiques face aux prélèvements obligatoires* _____ 81

■ Introduction	81
■ Rejet des Français en matière de prélèvements obligatoires : construction idéologique ou réalité ?	82

■ Les enquêtes d'opinion mettent en évidence un refus de la pression fiscale	82
✎ La France, un enfer fiscal ?	82
✎ Un sentiment d'injustice face aux exigences de stabilisation de l'endettement public, couplé à un manque de lisibilité de l'action publique	83
✎ D'une crise du consentement à un refus de l'impôt	84
■ Après une décennie de moins-disant fiscal, les Français font face à un réel accroissement de la pression fiscale depuis le début de la crise financière	85
✎ Une décennie d'allègement de la fiscalité	85
✎ Un niveau de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés d'Europe, reflétant principalement les spécificités du modèle français	88
✎ Une répartition inégale entre impôts directs et indirects au détriment de la progressivité	91
■ L'évolution des dépenses financées par les prélèvements obligatoires	96
✎ Un accroissement de la dépense publique	96
✎ Une déformation de la structure des dépenses publiques	98
✎ Une dépense publique inégalement répartie entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes sociaux	99
■ Grandes questions	101
■ Un modèle social à préserver ?	101
■ Comment favoriser une meilleure acceptabilité de l'impôt ?	103
■ Quelles adaptations face à un environnement très concurrentiel ?	105
✎ Faut-il rendre notre pays fiscalement plus attractif et/ou chercher à harmoniser la fiscalité au niveau de la zone euro ?	106
✎ La France est-elle victime de l'évitement et de l'évasion fiscale ?	107

↓	<i>Deuxième sous-partie : Les problématiques du logement en France</i>	109
■	Introduction	109
■	État des lieux	110
■	Le coût du logement : une préoccupation majeure	110
↳	Une hausse des prix inégalement répartie sur l'ensemble du territoire	110
↳	Une hausse des prix inégalement répartie dans la population	111
↳	Les facteurs de hausse	112
■	Construction et rénovation : la nécessité d'objectifs ambitieux	113
↳	La construction : un secteur dans une passe difficile	113
↳	L'efficacité énergétique : un levier prioritaire dans la rénovation	114
■	Le logement social : un pilier de la politique du logement en raison de sa fonction contracyclique et redistributive	116
↳	Un secteur capital et un pilier de la politique du logement	116
↳	Un modèle économique efficace adossé à une mission d'intérêt général	117
↳	Une action contracyclique	117
↳	Un objectif ambitieux qui nécessite un engagement sans faille	118
■	La politique de l'habitat : un complément incontournable de la politique du logement	119
↳	L'étalement urbain : une préoccupation récente mais néanmoins majeure	119
↳	Requalification et rénovation urbaines	120
↳	Innovations : l'exemple de l'ÉcoQuartier	121
↳	Grandes Questions	122
■	Soutenabilité et solvabilité : une équation impossible ?	122
↳	Bulle immobilière : mythe ou réalité ?	122

✎ Aides personnelles et aides à la pierre en baisse : quel impact ?	124
■ Quels leviers d'action pour les pouvoirs publics ?	125
✎ Des outils fiscaux perfectibles ?	125
✎ Y-a-t-il un excès de normes ?	125
✎ Quelle coordination entre les décideurs publics ?	126
■ Quelle prise en compte des besoins spécifiques ?	127
✎ Comment lutter contre le mal-logement ?	127
✎ Comment faire face au vieillissement de la population en termes d'adaptabilité ?	129
✎ Comment favoriser le logement intermédiaire ?	130
✎ Comment aider les jeunes à se loger ?	131

Les recommandations du Conseil économique, social et environnemental _____ 132

■ Lutter contre l'absence de perspectives et redonner confiance en l'avenir	133
■ Éviter le risque de déflation qui menace l'Europe et la France	133
■ Faire des investissements ciblés un des moteurs de la sortie de crise	134
■ Pour une stabilité et une meilleure évaluation des politiques publiques, gage d'efficacité	136
■ Éviter le délitement de notre société	137
■ Favoriser le retour dans l'emploi, vecteur de croissance du PIB et de cohésion sociale	137
■ Réduire les inégalités qui accentuent la fracture sociale et répondre aux besoins sociaux	138
■ Pour une France porteuse de projets fédérateurs autour d'un nouveau modèle de développement	141
■ Des atouts de la France à valoriser et à développer	141
■ Pour la transmission d'un environnement de qualité aux générations futures	142

Contribution de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques : « les évolutions du travail (ou activités) dans une perspective moyen terme » _____ 145

- **Introduction** _____ 145
- **Scénario a : Le travail dans la société duale** _____ 148
- **Scénario b : La faillite de notre modèle social** _____ 151
- **Scénario c : restaurer la compétitivité à tout prix** _____ 153
- **Scénario d : Pour une autre répartition des richesses et une conception nouvelle du travail** _____ 156
- **Conclusion** _____ 160

■ **Déclaration des groupes** _____ **164**

■ **Scrutin** _____ **184**

Annexes _____ 186

Annexe n° 1 : composition de la section de l'économie et des finances lors du vote _____ 186

Annexe n° 2 : composition de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques lors du vote _____ 188

Annexe n° 3 : résultat des votes par groupe en réunion de section le 19 novembre 2014 _____ 190

Annexe n° 4 : résultat des votes par groupe en réunion de délégation le 23 septembre 2014 _____ 191

Annexe n° 5 : liste des personnalités auditionnées en section et reçues en entretien par la rapporteure _____ 192

Annexe n° 6 : liste des personnalités auditionnées en délégation et reçues en entretien _____ 194

Annexe n° 7 : liste des sigles _____ 195

Annexe n° 8 : liste bibliographique _____ 197

Annexe n° 9 : liste des illustrations _____ 203

Rapport¹

Introduction générale

Dans le cadre de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 et du décret modifié du 29 décembre 2010 fixant l'organisation du travail du Conseil économique, social et environnemental (CESE), le Conseil a pour mission depuis le début de cette mandature, d'élaborer, chaque année, un rapport annuel sur l'état de la France. Pour ce quatrième exercice, le Bureau de cette assemblée a chargé la section de l'économie et des finances de sa préparation.

Il avait été convenu que ce rapport comprendrait deux parties, la première portant sur une analyse générale de la situation de notre pays sur la base des Indicateurs de Développement durable (IDD), ainsi qu'une analyse du moral des Français. La seconde serait structurée en plusieurs focus, ayant vocation à dresser un large panorama des principales préoccupations citoyennes.

Le choix du CESE est de s'appuyer principalement sur les IDD issus de la Conférence nationale des indicateurs de Développement durable. Ceux-ci ont en effet plusieurs qualités. Tout d'abord, ils offrent un équilibre entre les trois domaines économique, social et environnemental. En outre, ils résultent d'une large concertation avec les représentants de la société civile qui s'est déroulée au CESE. Enfin, ils ont déjà été utilisés dans les précédents rapports sur l'état de la France. Le CESE déplore à cette occasion que la nouvelle Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) ait retenu une palette d'indicateurs différents au risque de brouiller la perception du public.

En complément des IDD, le présent rapport a choisi d'appuyer son analyse sur des données complémentaires, au cas par cas, lorsqu'elles permettaient d'enrichir la réflexion. De plus, pour cette première partie, l'état moral des Français est présenté sous forme d'encadrés abordant le ressenti des citoyens sur les sujets traités, en parallèle de l'analyse dressée par la société civile organisée.

Pour la deuxième partie, il a été convenu de consacrer les focus aux préoccupations suivantes des Français : « *Les agents économiques face à l'impôt et aux prélèvements obligatoires* », « *Les problématiques du logement* » et, sous un angle prospectif, de demander une contribution à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques : « *Les évolutions du travail (ou activités) dans une perspective de moyen terme* ».

Certes, chaque année, de nombreux rapports dressent un état de la France : notre pays doit faire face à une situation sociale et économique particulièrement préoccupante, alors que les enjeux environnementaux au niveau mondial sont de plus en plus prégnants et exacerbent les défis à relever pour ce nouveau millénaire. Ainsi, le CESE, eu égard à ses composantes, est une assemblée particulièrement adaptée pour formuler des recommandations en phase avec l'article 6 de la Charte de l'environnement adossée au préambule de notre Constitution : « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Ainsi, et à travers une structure inédite de son rapport, le CESE propose une analyse originale de l'état de la France.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 164 voix pour et 7 abstentions (voir l'ensemble du scrutin en annexe).

Première partie : analyse de la situation économique, sociale et environnementale

Introduction

La France pâtit d'un modèle économique trop dépendant des marchés financiers qui obère l'avenir. Par ailleurs, les politiques de rigueur font débat : certains les estiment nécessaires, et d'autres considèrent au contraire, que dans le contexte actuel, elles conduisent à la stagnation économique. À cette crise économique et sociale s'ajoute une crise écologique majeure dont le changement climatique n'est qu'un des aspects et qui nous oblige à remettre en question un modèle de développement, fondé entre autres sur une utilisation intensive des ressources naturelles, d'autant que ces dernières se raréfient.

Dans ce contexte de mutations, la crise qui se prolonge en France met en évidence des fragilités avérées depuis longtemps. Depuis plusieurs années, la stagnation de l'activité et le recul de l'emploi accentuent les difficultés des entreprises et plus largement de la population, ce qui aggrave la fracture de notre société notamment entre ceux qui ont un emploi et ceux qui en sont privés, et conduit à un accroissement des inégalités.

Malgré tout, la France dispose d'atouts indéniables et de nombreux leviers d'action. En effet, les capacités d'innovation des agents économiques sont au centre d'une transition déjà amorcée. L'adaptation actuelle des institutions à ces multiples défis doit s'intensifier tant au niveau national qu'europeen.

Encadré état moral des Français n° 1

Les Français pessimistes pour l'avenir de la France

Aujourd'hui, morosité, lassitude et méfiance, sont les qualificatifs qui reviennent le plus fréquemment lorsque les Français sont interrogés sur leur état d'esprit^(A). Le pessimisme des Français concerne aussi bien l'avenir de la société que leur avenir propre^(B).

Ce manque d'optimisme se traduit par une défiance généralisée tant à l'égard de l'État, des institutions et des élites que vis-à-vis des autres citoyens.

La situation économiquement fragile du pays ne peut pas apparaître comme la seule explication de ce pessimisme et d'autres pistes peuvent être envisagées.

1- Le sentiment d'impuissance des politiques en général qui, pour seulement 32 % de la population, ont réellement les moyens d'agir et d'influer sur le cours des choses^(C). Ce sentiment est renforcé tant par le manque de résultats des politiques menées, que par l'absence de projet structurant et motivant, proposé à la société. En effet, depuis de nombreuses années, l'accent est mis par les autorités publiques sur la seule réduction de la dette publique et le besoin de rigueur budgétaire, ce qui a conduit les gouvernements successifs à prendre des mesures réduisant notamment le niveau de couverture sociale.

Dans un contexte de crise durable, où une partie de la population française née depuis les années 70 n'a connu que le chômage et où les efforts demandés depuis de nombreuses années ne sont pas récompensés par un retour de la croissance, ce seul objectif n'est ni créateur de cohésion sociale, ni porteur d'espoir. Dans une situation où la légitimité du gouvernement était fragilisée, une réforme sociétale comme « le mariage pour tous » n'a pas été acceptée par une partie de la population, même si toutes les enquêtes d'opinion ont montré qu'une large majorité de Français y était favorable.

2- Il existe, en particulier chez les jeunes^(D), une forme de résignation face à la mondialisation économique jugée incontrôlable et au monde de la finance qui fait peur et semble omniprésent. Ainsi, une majorité de Français considèrent que le « véritable pouvoir est aujourd'hui aux mains de la finance »^(E), estimant que les dirigeants politiques européens ne peuvent pas réellement prendre de décisions et les imposer aux établissements bancaires et financiers. La mondialisation économique exacerbe les tensions et apparaît d'ailleurs comme une chance que pour à peine plus d'un quart de la population^(F).

3- La présentation du contexte international - dérèglement climatique, diminution de la biodiversité, propagation de nouveaux virus, risques de conflits interrégionaux, etc. - alimentée par le flux continu d'informations peut également contribuer à cette angoisse. En effet, la plupart des médias, en qui les Français n'ont d'ailleurs plus confiance^(G), sont vecteurs de ce pessimisme et alimentent le sentiment de déclin français en pratiquant le « french bashing », qui consiste à présenter la France comme particulièrement en retard aussi bien sur le plan économique que social, par rapport à des pays comme l'Allemagne ou ceux du Nord de l'Europe, érigés en modèles.

(A) Le baromètre de la confiance politique, Vague 5, janvier 2014, Cévipof et Sciences Po.

(B) 74 % des Français sont pessimistes quant à l'avenir de la société française et 52 % sont pessimistes concernant leur avenir personnel. Baromètre du moral des Français, CSA pour BFM TV, septembre 2014.

(C) A l'inverse 68 % estiment que les gouvernants n'influent pas du tout (21 %) ou à la marge (47 %) sur le cours des choses. Les Ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

(D) Atelier CSA ; 58 % des sondés considèrent que la mondialisation économique est une menace pour les entreprises et notre modèle social. Camille Peugny et Cécile Van de Velde : « Les jeunes sont dans une forme d'adaptation au système, car il est malaisé de se rebeller contre « cet ennemi » en raison de son aspect lointain et abstrait (mondialisation, finance, Europe...) ».

(E) 51 % selon le Sondage Harris Interactive à la demande de Jolpress, janvier 2012.

(F) 27 % selon les Ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

(G) 71 % pensent que les médias ne sont pas indépendants et ont tendance à céder face aux pressions du pouvoir politique : Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France Inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

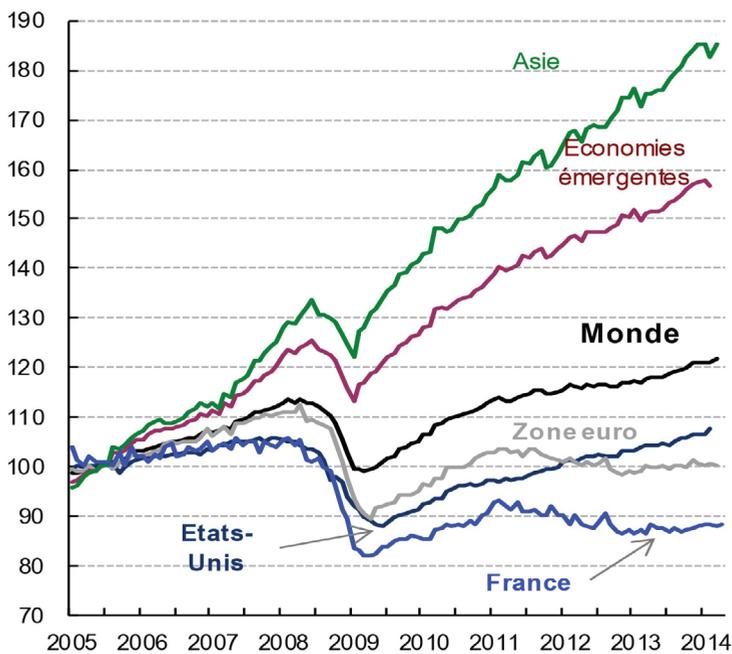
La France dans un monde en profonde mutation

Vers la fin du modèle occidental ?

Vers un ralentissement de la croissance mondiale ?

La croissance mondiale est désormais tirée par les pays émergents : contributeurs au tiers de l'accroissement des richesses dans les années 1990, ils sont aujourd'hui à l'origine des deux tiers. Cela traduit un mouvement de fond qui voit le centre de gravité de l'économie mondiale se déplacer de l'Atlantique au Pacifique. Principal pays porteur de cette transformation, la Chine connaît une croissance annuelle moyenne de 10 % jusqu'en 2010, et s'est alors imposée comme la deuxième puissance économique mondiale. Aujourd'hui, c'est l'ensemble du continent qui émerge, particulièrement par un mécanisme d'intégration des autres pays asiatiques dans le tissu industriel chinois.

Graphique 1 – Indices de production industrielle, monde et grandes zones



Source : CPB, Macrobond, IRES.

En effet, l'émergence économique de l'Asie s'est essentiellement développée autour de l'industrie, marginalisant partiellement le tissu industriel du Vieux Continent qui y a transféré une partie de sa production. Historiquement, cet essor s'est construit autour du différentiel de coût horaire de la main-d'œuvre. Au début des années 2000, ce coût était en effet quarante fois plus faible dans l'industrie chinoise qu'aux États-Unis et cinquante fois

plus faible qu'en France et en Allemagne¹. Néanmoins ces écarts sont de moins en moins importants aujourd'hui et cet avantage comparatif s'est réduit. En raison notamment de mouvements ouvriers et de variations de change, le salaire chinois par tête dans l'industrie manufacturière a particulièrement augmenté ces toutes dernières années pour atteindre un niveau environ trois fois plus faible que celui des États-Unis.

Ce basculement structurel du monde vers l'Asie a donc de profondes répercussions économiques et sociales, mais également environnementales : la Chine a dépassé les États-Unis en qualité de plus gros consommateur d'énergie en 2009, et dès 2006 comme plus gros émetteur de CO₂. L'industrie chinoise, grande consommatrice de matières premières, contribue en première ligne à la pression exercée sur les ressources et l'évolution de leurs prix.

Tableau 1 : Taux de croissance du PIB des économies émergentes

En volume, en %, par rapport à l'année précédente

	2009	2010	2011	2012	2013
Économies émergentes	3,1	7,5	6,3	5,1	4,7
Turquie	- 4,8	9,2	8,8	2,1	4,0
Fédération de Russie	- 7,1	4,1	4,3	3,5	1,3
Brésil	- 0,3	7,5	2,7	1,0	2,3
Mexique	- 4,5	5,1	4,0	3,7	1,3
Chine	9,2	10,4	9,3	7,7	7,7
Inde	5,0	11,2	7,7	4,8	3,9
Indonésie	4,6	6,2	6,5	6,3	5,8

Sources : INSEE, FMI, Instituts statistiques nationaux.

Cependant, depuis la crise et malgré un rebond en 2010, la forte croissance des pays émergents a considérablement ralenti et pourrait se stabiliser autour de 5 % dans les années 2020². De plus, ces pays ne forment pas un groupe homogène et certains d'entre eux connaissent de grandes difficultés. C'est, par exemple, le cas du Brésil qui est aujourd'hui en récession et a connu récemment de très fortes mobilisations sociales. L'année 2014 devrait confirmer cet essoufflement notamment en Chine ; la Banque Mondiale, entre autres, prédit que les pays en développement d'Asie de l'Est et du Pacifique connaîtront un léger ralentissement³.

Le bénéfice de l'industrialisation croissante de cette région pourrait tout de même se faire de nouveau sentir en 2015. Ses atouts sont en effet une consommation privée très vigoureuse et des capacités exportatrices élevées⁴.

Pourtant, des incertitudes non négligeables perdurent : un ralentissement plus ou moins brutal de la Chine⁵ impacterait l'ensemble de la zone mais également l'économie

1 *L'émergence de la Chine : impact économique et implications de politique économique*, Conseil d'analyse économique, p.21 (2011). D'après cette source, cette concurrence chinoise a d'ailleurs probablement contribué à freiner les hausses de salaires dans les pays de l'OCDE.

2 Pour les pays hors-OCDE, d'après le rapport *Horizon 2060 : perspectives de croissance économique globale à long terme*, OCDE (2012).

3 *Rapport East Asia Pacific Economic Update*, Banque mondiale (2014).

4 *Ibid.*, elle devrait bénéficier d'une intégration toujours plus élevées dans les chaînes de valeur mondiales.

5 *En 2013, ne faut-il plus compter sur la Chine ?* Le Point (31 décembre 2012). Ce scénario, majoritairement considéré comme peu probable, n'est cependant pas à écarter compte tenu de difficultés structurelles de plus en plus contraignantes (démographie, produits manufacturés de faible qualité, pollution très forte) pour ce pays.

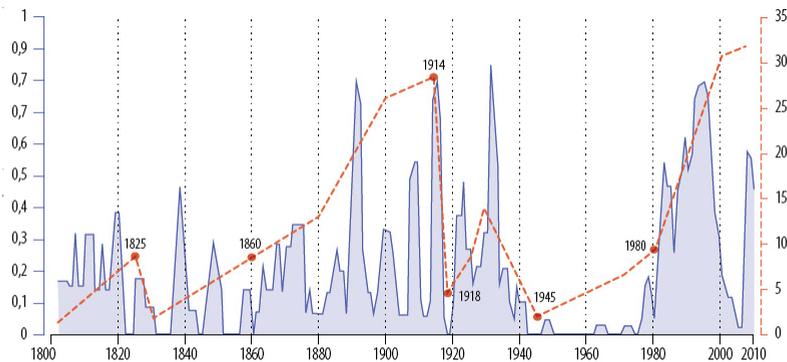
mondiale. En outre, les tensions géopolitiques régionales et internationales de même qu'un contexte financier incertain assombriraient les perspectives de croissance.

Persistance d'un système financier instable : vers le maintien d'un risque permanent

Au cours des dernières décennies, le monde a fréquemment connu de graves crises financières dont la propagation rapide à d'autres secteurs de l'économie crée des incertitudes sur l'avenir, affecte les conditions d'existence et menace la stabilité sociale. De tels chocs peuvent avoir des conséquences néfastes à long terme et enclencher des cercles vicieux pour le développement humain : « *les fluctuations brutales des prix et de l'activité économique, que l'on a pu constater lors de la crise économique et financière mondiale de 2007-2008 et qui se sont manifestées via une volatilité croissante des prix des produits de base depuis 2007, d'une part constituent une menace aux conditions d'existence des individus et à la cohésion sociale, et d'autre part créent un climat d'incertitude peu propice à la prise de décisions et de risques* »⁶.

Le système financier actuel a connu de profonds remaniements au cours des années 1980 avec la mise en place des trois D – décloisonnement, dérèglementation, dérégulation – au sein des places financières mondiales et a eu pour conséquence une amélioration de la mobilité d'une part, une multiplication des crises bancaires d'autre part.

Graphique 2 : Multiplication des crises bancaires suite à la libéralisation après 1980



Échelles : à gauche, indice de mouvements de capitaux (0 pour les plus faibles, 1 pour les plus élevés) ; à droite, part des pays en crise bancaire, somme sur trois ans (en pourcentage)

Source : ONU, Reinhart 2012.

Cette libéralisation allait de pair avec l'abandon progressif du modèle fordiste de partage des gains de productivité (mis en place dans l'entre-deux guerre et moteur de la croissance des Trente Glorieuses). Ce modèle a été remplacé par celui de la création de valeur pour l'actionnaire, ce qui s'est traduit, comme le note le rapport de l'OCDE⁷ par « *un recul significatif de la part des salaires dans la valeur ajoutée. Dans les 15 pays de l'OCDE pour*

6 *Rapport sur le développement humain*, Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), p.51 (2014). D'après le PNUD, les crises financières sont le principal facteur susceptible de faire baisser l'Indice de développement humain (IDH : l'indicateur phare du PNUD développé en 1990 pour élargir le regard au-delà du seul PIB/hab, composé du niveau de vie, de l'espérance de vie à la naissance et du niveau d'éducation).

7 *Croissance et inégalité, distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, OCDE, p. 38 (2008).

lesquels les données couvrent toute la période depuis 1976, cette part a reculé d'environ 10 points (autrement dit 15 %) ».

On observe en parallèle à partir de la fin des Trente Glorieuses, une décorrélation entre l'augmentation des dividendes d'une part, et la stagnation de la formation brute de capital fixe d'autre part.

L'impact de la « Grande Récession »⁸ qui a suivi la crise bancaire américaine de 2007 n'a pas été aussi important qu'anticipé sur les continents fragiles. En définitive, le choc fut bien plus terrible aux États-Unis et en Europe alors que les économies émergentes, malgré une baisse de leur croissance, ont, jusqu'alors, bien mieux résisté.

En réponse à la crise du système bancaire, les banques centrales des grands pays industrialisés se sont réunies pour proposer une sécurisation du système financier qui conduisit à la réforme dite « accords de Bâle III », rendue publique fin 2010. Elle consiste à compléter la réglementation en matière de fonds propres des banques, à mettre en place un « ratio de levier »⁹ rapportant les fonds propres au total des actifs, à instaurer deux ratios de liquidité¹⁰ et à renforcer les exigences prudentielles concernant le risque de contrepartie. Ces dispositions visent, selon le comité de Bâle, à renforcer la résistance des banques aux chocs économiques et financiers¹¹. Cependant, les banques, américaines en particulier, ont obtenu un délai supplémentaire pour sa mise en œuvre, qui devrait être pleinement opérationnelle seulement en 2019. En l'absence d'autres réformes du système financier, un certain nombre d'économistes doutent que ces nouvelles règles permettent de faire face à une crise financière globale comme celle de 2008, même si les banques françaises ont passé avec succès les « stress tests » européens.

De leur côté, les États européens, afin d'éviter notamment des faillites en chaîne de leurs banques, ont engagé, dans un contexte budgétaire dégradé, d'importants plans de soutien (360 milliards d'euros en France) au secteur afin de restaurer la confiance interbancaire et de leur permettre de continuer de répondre aux besoins de financement exprimés par les acteurs économiques. Ces aides ont sans doute contribué à restaurer aussi bien la confiance entre les institutions financières que leur marge bénéficiaire. Pour autant, leur contribution au financement de la relance économique n'est pas avérée. La défaillance de la Grèce couplée à des attermolements au niveau européen, a conduit à la crise dite des « dettes souveraines ». Cette dernière a abouti au sein de l'Union à la mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES), entré en vigueur le 27 septembre 2012. Il consiste en la création d'une structure financière européenne pouvant lever des fonds sur les marchés financiers en vue d'aider des États en difficulté. Cette aide est conditionnée à des politiques de restructuration fortes, visant notamment à satisfaire les exigences du pacte budgétaire européen¹², ce qui n'est pas sans rappeler les politiques d'ajustement structurel proposées par le FMI aux États

8 Terme issu de la presse anglo-saxonne, inspiré de la Grande Dépression de 1929, pour faire référence à la crise économique actuelle.

9 Cela permet de limiter l'effet de levier de l'endettement dans le secteur bancaire afin d'atténuer le risque que son inversion fait peser sur la stabilité du système financier.

10 Une « liquidité » est un actif transformable très rapidement en monnaie, ou bien de la monnaie elle-même.

11 Voir l'étude du CESE *Les conséquences de solvabilité II sur le financement des entreprises*, rapporté par Anne Guillaumat de Blignières et Jean-Pierre Milanese, concernant la réforme du cadre prudentiel pour les assurances en Europe (2014).

12 Officiellement le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), contenant en particulier la « règle d'or » budgétaire (dispositions ayant trait à la discipline budgétaire) et la résorption de la dette publique.

en difficulté à la fin du siècle dernier. Tant l'outil, du fait de son mode de financement, que la conditionnalité, du fait de son fort impact social et économique¹³, font l'objet de critiques¹⁴.

Force est de constater que les nouvelles règles mises en place, lorsqu'elles seront toutes appliquées, constituent certes des garanties de résistance accrues, mais ne modifient nullement en profondeur le fonctionnement du système financier, ni les méthodes de renflouement en cas de contraction monétaire. La philosophie de ces règles vise moins à prévenir des chocs qu'à en traiter les conséquences, ces « pansements » ne résolvant aucunement le caractère fondamentalement instable du modèle, ni le coût des crises potentielles qu'auraient à supporter les États, les ménages et les entreprises.

L'Europe toujours en crise

Une activité économique qui stagne

Entrée en récession à l'automne 2011, la zone euro en est officiellement sortie à la fin 2013... pour tomber dans la stagnation économique. Au deuxième trimestre 2014, la progression du PIB de la zone euro, comme celui de la France, a été nulle (+ 0,2 % dans l'Union européenne). Alors que ces dernières années l'Allemagne apparaissait comme l'exemple à suivre, sa croissance est désormais très faible. D'ailleurs, pour la première fois depuis la récession de 2009, le PIB de l'Allemagne a reculé de 0,2 %. Au mois d'août 2014, les commandes de l'industrie allemande ont chuté de 5,7 %, la production industrielle a reculé de 4 % et les exportations allemandes ont affiché, ce même mois, leur plus fort recul mensuel depuis janvier 2009. Bien que ces chiffres soient trop récents pour en tirer des conclusions quant au devenir de l'industrie allemande, force est de constater une relative faiblesse de la croissance allemande depuis 2012. De plus, les prévisions pour 2015 ont été revues à la baisse (autour de 2 % en début d'année puis 1,5 % désormais¹⁵). Certes, les réformes du marché du travail allemand ont pu à court-terme engendrer une main-d'œuvre bon marché, lui permettant notamment des prix compétitifs à l'export ; cependant, l'accroissement du nombre de travailleurs pauvres crée à la fois de fortes tensions sociales et une diminution de la demande intérieure. Sa consommation privée continue de reculer et n'est pas soutenue par la dépense publique. Enfin, le manque d'investissement structurel particulièrement criant¹⁶ commence déjà à produire ses effets néfastes. Au total, ses choix de politique économique qui privilégient une rapide consolidation budgétaire et misent sur ses capacités exportatrices ont atteint leurs limites car ses partenaires commerciaux ne lui apportent plus la demande nécessaire pour maintenir un niveau d'activité optimal. L'Allemagne pourrait payer le prix d'un modèle économique tourné essentiellement vers l'export. Elle est prise en tenaille entre la stagnation économique de la zone euro où elle réalise encore 40 % de ses exportations et les difficultés actuelles des pays émergents.

13 Les conditions, par exemple pour l'Irlande qui en a bénéficié en 2013, touchaient aussi le marché du travail à travers une baisse du salaire horaire minimum.

14 Voir par exemple *Mécanisme européen de stabilité et Pacte budgétaire à 25 : quelles logiques ?*, Chroniques internationales de l'IRES (2012).

15 *Consensus forecast*, moyenne des prévisions de croissance de l'Allemagne en août 2014 puis en octobre 2014.

16 Interview de M. Fratzscher, directeur du Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), au journal Les Echos du 15 septembre 2014, qui estime le manque d'investissement allemand entre 80 et 100 milliards d'euros annuels, en particulier sur les investissements privés.

De son côté, le Royaume-Uni connaît une croissance des plus dynamiques : il bénéficie d'une consommation croissante des ménages¹⁷, de l'amélioration progressive de l'emploi et d'une commande publique élevée. En effet, la croissance bénéficie d'une politique monétaire non conventionnelle très expansionniste et de l'arrêt des politiques de restriction budgétaire, ce pays privilégiant la relance de l'activité au détriment de son déficit public (5,8 % du PIB en 2013 et 5 % attendu pour 2014) et du poids de sa dette (90,6 % du PIB en 2013) qui avoisine celle de la France et de l'Union européenne. Cependant, comme en Allemagne, la reprise y demeure source d'inquiétudes : les inégalités sont toujours plus fortes (plus d'un Britannique sur cinq vit en-dessous du seuil de pauvreté), l'économie britannique demeure trop dépendante du secteur financier, au devenir incertain, alors que la City est concurrencée par l'émergence des places financières asiatiques.

Tableau 2 : Taux de croissance du PIB en Europe

En volume, en % par rapport à l'année précédente

	2009	2010	2011	2012	2013
Zone euro	-4,4	1,9	1,6	-0,6	-0,4
Allemagne	-5,1	3,9	3,4	0,9	0,5
Espagne	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2
France¹	-2,9	2,0	2,1	0,3	0,3
Italie	-5,5	1,7	0,6	-2,4	-1,8
Pays-Bas	-3,7	1,5	1,0	-1,3	-0,8
Belgique	-2,8	2,3	1,8	-0,1	0,2
États-Unis	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,9
Japon	-5,5	4,7	-0,4	1,4	1,5
Royaume-Uni	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,7
Suède	-5,0	6,3	3,0	1,3	1,5
Suisse	-1,9	3,0	1,8	1,0	2,0

Données non-CJO pour la France.

Sources : INSEE, FMI, Instituts statistiques nationaux.

Par ailleurs, le diagnostic des pays rencontrant de fortes difficultés comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal, fait apparaître des caractéristiques communes qui ne sont pas sans rappeler certaines préoccupations françaises : un marché du travail toujours plus dégradé et une consommation qui décroche sous l'effet des mesures de consolidation budgétaire. En outre, ces pays subissent toujours les effets de l'éclatement de leur bulle immobilière, ce qui, couplé à un secteur de la construction extrêmement fragilisé, contribue négativement à l'activité.

Ainsi, malgré l'annonce de la sortie de récession au sein de l'Union européenne¹⁸, la reprise demeure bien incertaine et on ne peut écarter le risque de rechute. Quelles que soient les stratégies adoptées par les pays pour endiguer les crises rencontrées, aucun ne peut se sentir définitivement hors de danger.

¹⁷ Ce qui peut s'expliquer par un effet de richesse : l'accroissement de richesse induit par la reprise des cours boursiers s'est reporté plus que proportionnellement sur la consommation.

¹⁸ D'après le communiqué de presse IP/14/188 de la Commission européenne du 25 février 2014, qui confirme la sortie de la récession.

De la concurrence entre États européens au risque de déflation

La persistance de la crise économique en Europe peut s'expliquer en partie par la lenteur des processus de décision, mais aussi par une concurrence entre États, fondée entre autres sur la course au moins-disant social et fiscal, suicidaire à terme.

En revanche, face à la dégradation importante des comptes publics et dans le contexte de crise des dettes souveraines, les États européens ont, en apparence, su s'entendre ou se sont vus imposer des décisions par leurs pairs. À cet égard, pour juger des actions engagées par chaque État, la zone euro s'appuie sur le Pacte de Stabilité et de Croissance en vigueur depuis 1997, afin de mesurer concrètement, voire de sanctionner, le respect des engagements des États européens en matière d'assainissement budgétaire. L'objectif initial de ce pacte était que chaque pays limite à la fois son déficit public à 3 % du PIB et sa dette à 60 % du PIB. Déjà difficile à atteindre au cours de la précédente décennie, ces critères sont devenus d'autant plus irréalisables du fait de la crise. De nombreuses révisions ont ainsi été nécessaires, permettant certes un assouplissement des délais de réalisation des objectifs mais renforçant en parallèle l'effet contraignant de ce pacte (contrôle plus strict des États en difficulté de la zone euro, encadrement intensifié des processus d'élaboration des budgets nationaux via le « *Two Pack* »¹⁹ etc.). De plus, le Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de la zone euro impose aux États d'avoir un déficit structurel - c'est-à-dire calculé hors des effets de la conjoncture - limité à 0,5 % du PIB. Cet indicateur est une construction statistique très controversée. Sa mesure est problématique et les évaluations diffèrent fortement selon les hypothèses et la méthode utilisée, mais c'est celle de la Commission européenne qui s'impose aux États. Celle-ci aboutit en général à un déficit structurel plus élevé que celui calculé par la plupart des instituts économiques et des gouvernements nationaux, car la Commission sous-estime systématiquement la production potentielle (celle qui correspond à une conjoncture « normale »). Ainsi, le gouvernement français a accepté l'estimation de la Commission d'une croissance potentielle de la France limitée à 1 % par an en 2013-2015, alors qu'il estimait la croissance potentielle française à 1,6 % par an. Il s'ensuit que l'effort budgétaire à réaliser sera d'autant plus important.

Depuis, la référence aux chiffres sur les questions de la dette des États est quasi-obsessionnelle en Europe. Pourtant, de nombreux économistes considèrent que les seuils fixés (3 % du PIB pour le déficit public, 60 % du PIB pour la dette publique) n'ont aucun fondement économique et que la nature des détenteurs de la dette (institutions nationales, marchés financiers, etc.) doit aussi être prise en considération. À titre d'exemple, la crise de la dette espagnole est survenue alors que cette dernière s'établissait à 60 % du PIB, alors que la dette japonaise continue d'augmenter et a dépassé les 7 700 milliards d'euros, soit plus de 240 % de son PIB, sans pour autant provoquer de panique. Cela s'explique principalement par le fait que les institutions et les particuliers japonais possèdent 98 % de la dette du pays. À l'opposé, les États européens s'endettent majoritairement auprès des marchés financiers.

Au-delà de cette analyse, on constate aujourd'hui que la poursuite des objectifs de consolidation budgétaire du Pacte entraîne des effets récessifs indéniables. Chercher à tout prix à atteindre l'assainissement budgétaire dans les conditions économiques actuelles a en effet créé un cercle vicieux conduisant à l'auto-entretien des déficits via la stagnation économique et la perte de recettes budgétaires. Ainsi, « *nous sommes à un moment où les*

¹⁹ À l'instar du « *Six pack* », en date du pacte d'octobre 2011, le « *Two pack* » désigne les deux nouveaux règlements européens de mai 2013.

multiplicateurs sont très élevés. Et, si nous faisons de la restriction budgétaire maintenant, nous avons un impact maximal sur l'activité et un résultat minimal en termes de réduction de déficit»²⁰. Cette thèse est également soutenue par les grandes institutions internationales²¹. Ainsi, la répercussion plus ou moins forte de la diminution des dépenses sur l'activité économique (effet multiplicateur) conduit aujourd'hui à une diminution trop forte des recettes des États, creusant par conséquent leur déficit public.

Toutefois, cette stratégie n'était pas la seule qui s'offrait à l'Union européenne pour endiguer la crise. L'OCDE, à titre d'exemple, annonçait dès 2009²² la possibilité d'une relance budgétaire ambitieuse, en préconisant pour les pays les plus mal notés par les agences de notation, un calendrier d'engagements crédibles avec une réduction ultérieure des dépenses à mettre en œuvre seulement lorsque ces pays renoueraient avec la croissance. L'Union de son côté a souhaité respecter littéralement les critères du Pacte de stabilité et de croissance dans une conjoncture qui ne le permet qu'au prix d'ajustements difficilement supportables.

Dans ce contexte budgétaire contraignant, la pratique du dumping social par certaines firmes multinationales a envenimé la situation. Ainsi, la destruction d'emplois et leur précarisation, conjuguées à la baisse des salaires dans certains pays en Europe, et cumulées avec la contraction budgétaire, plombent la demande intérieure au niveau européen²³ : la consommation et l'investissement en sont tous deux affectés.

Les entreprises sont actuellement tentées, voire contraintes, de diminuer leurs prix afin de sauvegarder leurs parts de marché, et cette action menée collectivement contribue à alimenter un risque de plus en plus grand de déflation. La déflation, signe de l'insuffisance de la demande, est une catastrophe car elle incite les acteurs économiques à repousser leurs décisions d'achat dans l'attente de futures baisses de prix. Les entreprises cessent d'investir, inquiètes à la fois du manque de débouchés et de la baisse des prix de leurs produits, ce qui renforce encore la dépression de la demande. Autre conséquence majeure, la déflation accroît les taux d'intérêt réels (défalqués de l'inflation), rendant plus difficile le financement des déficits publics et le remboursement de la dette. L'augmentation des taux d'intérêt réels pèse sur les entreprises qui hésitent à s'endetter pour investir, ce qui renforce encore la tendance à la stagnation.

Au total, les deux principales économies de la zone euro - l'Allemagne et la France - sont proches d'une croissance nulle en 2014. L'Italie, quant à elle, se retrouve au seuil de la déflation²⁴, l'Espagne, le Portugal et la Grèce ayant déjà franchi ce pas. La zone euro risque donc d'être prise dans une spirale mortifère : les politiques d'austérité qui entretiennent la crise, mènent à la déflation qui à son tour aggrave la crise.

20 Audition de Xavier Timbaud, directeur du département analyse et prévision de l'OFCE, le 25 juin 2014.

21 *Perspectives de l'économie mondiale*, FMI (2012). Plus un multiplicateur est élevé, plus la variation des dépenses publiques aura un impact conséquent sur l'activité. Or, les prévisionnistes utilisaient en général dans leurs modèles d'études d'impacts des plans de consolidation une valeur du multiplicateur de 0,5 mais il apparaît que, selon les pays, le multiplicateur serait de 0,9 à 1,7, rendant par conséquent le redressement budgétaire beaucoup plus coûteux.

22 *Perspectives économiques de l'OCDE*, « Efficacité et ampleur de la relance budgétaire », OCDE (2009).

23 Entre 2008 et 2013, elle diminue de 4,5 %, soit 370 milliards d'euros.

24 L'inflation entre juillet 2013 et juillet 2014 est de 0 % en Italie, 0,6 % en France et 0,8 % en Allemagne.

Une Europe vieillissante de plus en plus dépendante des flux migratoires

□ *Une population mondiale en augmentation malgré une chute de la natalité européenne*

La démographie est un enjeu majeur du développement. Une fécondité élevée permet le renouvellement des générations garantissant ainsi le dynamisme de la société. Par ailleurs, l'allongement de la durée de vie résulte d'une formidable amélioration des conditions de vie et permet aux retraités de jouer un rôle social de plus en plus important. Mais cet allongement nécessite une réflexion en profondeur sur les équilibres financiers futurs des systèmes de protection sociale et renforce la nécessité d'une solidarité intergénérationnelle, permettant un partage de la richesse entre actifs et retraités.

Actuellement, la population mondiale est estimée à 7,2 milliards d'habitants. Elle devrait s'accroître d'un milliard d'individus d'ici une dizaine d'année et d'un milliard et demi supplémentaire entre 2025 et 2050, majoritairement en Afrique. L'Europe au contraire, en raison de sa fécondité en-dessous du seuil de renouvellement des générations dans presque tous les pays (estimé à 2,1 enfants par femme dans les pays développés), verrait sa population diminuer de 14 %²⁵.

Plus précisément, l'Europe connaît le taux d'accroissement naturel de sa population le plus faible au monde. Avec la France²⁶, seuls l'Irlande, Chypre, le Luxembourg et le Royaume-Uni ont un taux naturel élevé, alors que douze États membres dont l'Allemagne connaissent une diminution naturelle de leur population. Malgré l'apport des flux migratoires, onze pays de l'Union européenne sont ainsi confrontés à la diminution de leur population.

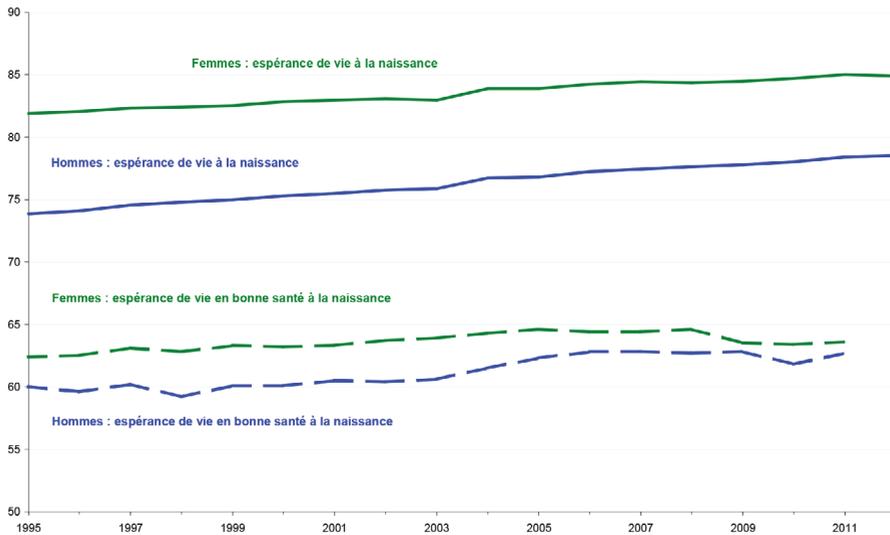
La France fait quant à elle figure d'exception. En 2013, sous l'effet d'un taux de natalité qui est, avec celui de l'Irlande, le plus élevé de l'Union, la proportion de la population âgée de moins de 16 ans (18,6 %) s'inscrit au second rang de l'UE derrière l'Irlande (21,9 %), loin devant l'Allemagne (13,1 %) et nettement au-dessus de la moyenne européenne (15,6 %). En conséquence, malgré une espérance de vie à 60 ans qui n'a cessé de s'accroître pour placer la France en tête de l'Union européenne, la proportion de la population française âgée de plus de 65 ans (17,5 %) demeure inférieure à la moyenne européenne (18,2 %) et, plus nettement encore, à celle de l'Allemagne (20,7 %) ou de l'Italie (21,2 %). La hausse de l'espérance de vie doit cependant être nuancée : depuis quelques années, en France, comme en Europe, l'espérance de vie en bonne santé n'augmente plus.

25 *Tableaux de l'économie française*, INSEE Références, p.24 (2014).

26 Au 1^{er} janvier 2014, la France compte environ 66 millions de résidents, dont un peu plus de 2 millions dans les départements Ultra-marins, ce qui correspond par rapport à 2013 à une augmentation de 280 000 personnes vivant en France – une augmentation de 0,4 %, résultant principalement du solde naturel (nombre de naissances réduit du nombre de décès) ; on enregistre une entrée nette de 40 000 migrants.

Graphique 3 : SNDD - Défi n°7 - Espérance de vie à la naissance et espérance de vie en bonne santé en France

En années



Note : rupture de série en 2004 pour l'espérance de vie en bonne santé.

Champ : France métropolitaine.

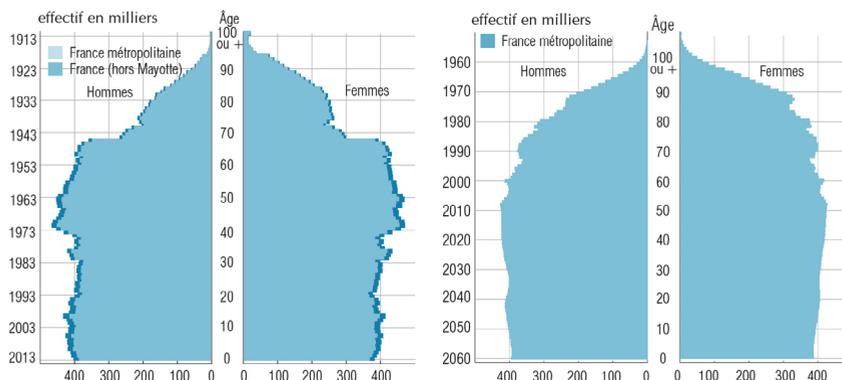
Espérance de vie : résultats 2010, 2011 et 2012 provisoires à fin 2012.

Source : INSEE, estimations de population et statistiques de l'état civil, Eurostat.

Selon l'INSEE²⁷, si les tendances actuelles perduraient, au 1^{er} janvier 2060, la France compterait 73,6 millions d'habitants avec un âge moyen de 45 ans contre 40,8 aujourd'hui. En effet, le poids des jeunes dans la population totale mais aussi celui des personnes d'âge intermédiaire diminueraient au profit des seniors de sorte qu'en 2060, une personne sur trois aurait plus de 60 ans.

27 Tableaux de l'économie française, INSEE Références, p.26 (2014).

Graphique 4 : Pyramides des âges en France au 1^{er} janvier 2014 et en 2060



Source : INSEE, estimations de population (résultats provisoires arrêtés fin 2013) et projections de population 2007-2060.

Une autre illustration consiste à mesurer le nombre de personnes d' « âge inactif » (de moins de 20 ans et de plus de 60) pour 100 personnes d' « âge actif » (compris entre 20 et 59 ans) : de 87 personnes en 2007, on atteindrait 118 personnes inactives pour 100 actifs en 2060. Ainsi, malgré un taux de fécondité parmi les plus élevés d'Europe, la France, comme l'ensemble du Vieux Continent est à l'aube de nombreuses problématiques, tant en termes de renouvellement de ses actifs que d'adaptation de la société.

□ Une Europe de plus en plus dépendante des migrations internationales

Au siècle précédent, les mouvements migratoires prenaient pour l'essentiel la forme de flux Sud-Nord, c'est-à-dire depuis les pays en développement vers les pays développés. Aujourd'hui, les mouvements Sud-Sud sont un des phénomènes les plus marquants au niveau mondial. En effet, « en 2010, parmi les 43 pays qui accueillent un million d'immigrants ou plus, 24 étaient aussi le lieu d'origine de plus d'un million d'émigrés »²⁸. Malgré cette récente évolution, les pays développés et en particulier l'Europe, demeurent des terres d'accueil très prisées, en raison notamment de leur attractivité : pays en paix²⁹, démocraties, modèles sociaux etc. Par ailleurs, le développement de l'immigration choisie sur l'ensemble du territoire européen, peut se justifier à la fois par des besoins de main-d'œuvre importants mais également afin de pallier le vieillissement généralisé des populations. C'est ainsi qu'à ce jour, 80 % de l'augmentation de la population européenne s'explique par des flux migratoires.

L'importance de ces flux ne va pas sans soulever un certain nombre de défis : la Commission européenne a souligné le besoin urgent de réduire « l'inadéquation entre les besoins du marché du travail et l'offre de compétences »³⁰, afin que les populations immigrées contribuent au mieux à l'économie européenne et bénéficient ainsi d'une meilleure

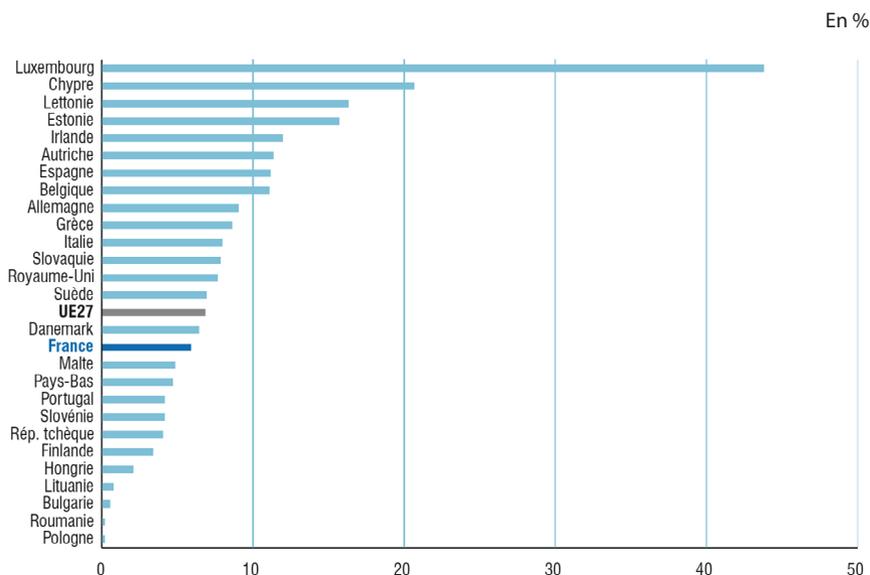
28 *L'évolution des migrations : aspects démographiques*, Commission de la population et du développement de l'ONU (2013).

29 L'Union européenne a reçu le Prix Nobel de la Paix le 10 décembre 2012 pour son rôle dans la transformation « d'un continent de guerre en continent de paix ».

30 *Rapport annuel sur l'immigration et l'asile*, COM(2011) 291 p.2, Commission européenne (2011).

intégration. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue le risque de vider de leurs compétences humaines les pays émigrants au bénéfice des pays vieillissants³¹.

Graphique 5 : Proportion d'étrangers en 2012



Source : Eurostat, extraction en février 2014.

L'Europe doit également faire face à des entrées illégales lourdes de conséquences sur son territoire. En effet, des phénomènes tragiques de traite des humains ou de naufrages de *boat-people* se multiplient, tout comme des pratiques de *dumping* social et de travail dissimulé au sein de l'Union européenne. De ce point de vue, la Commission appelle régulièrement à un renforcement du contrôle aux frontières européennes, dont les effets ne peuvent qu'être limités et qui entraînent souvent des situations difficiles. Elle appelle également à une approche solidaire, en cherchant à résoudre le problème à la racine : le développement économique et social des pays d'émigration.

La France compte 5,9 % d'étrangers (3,8 millions d'habitants), soit un des taux les plus bas d'Europe³². Néanmoins, malgré un taux d'immigration parmi les plus bas en Europe selon Eurostat, on assiste à un durcissement de la politique, les reconductions à la frontière des personnes en situation irrégulière par les forces de l'ordre s'étant multipliées : en 2001, elles s'élevaient à 9 000 personnes, en 2007, à 24 000 pour concerner en 2012, près de 37 000 « sans-papiers »³³.

31 Étude du Conseil économique et social *De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement*, rapporté par Mireille Raunet (2001).

32 Population étrangère dans l'Union européenne en 2012, INSEE.

33 Ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, (2014).

Défiance et menaces sur la cohésion sociale

Les questions liées à l'immigration figurent parmi les principales préoccupations des Français, juste derrière les questions d'emploi et de croissance économique et loin devant les problèmes liés à l'environnement ou l'accès au logement^(A). Alors même que l'on constate en France métropolitaine, une diminution du solde migratoire de 62 % entre 2006 et 2009 pour atteindre un niveau estimé entre 40 000 et 50 000 entrées nettes par an, 66 % des Français considèrent qu'il y a trop d'étrangers en France^(B), et le racisme est considéré comme un phénomène répandu pour 75 % de la population^(C). Ce sentiment de défiance vis-à-vis de l'étranger se traduit notamment par le fait que moins d'un quart de la population estime que le droit de vote des étrangers aux élections municipales serait un point positif^(D). Cette peur de l'étranger est l'expression d'une peur globale de « l'autre » et d'un repli sur soi. Ce phénomène qui menace la cohésion sociale et constitue un frein au « vivre ensemble », se traduit à la fois par un individualisme fort, propre à notre société, mais également par la montée de nouveaux communautarismes. Ce constat pessimiste doit cependant être un peu modulé. On constate en effet une progression des mariages mixtes sur le sol français (13,3 % en 2013, soit deux fois plus qu'en 1980)^(E).

Aujourd'hui, pour 57 % des Français, ce qui les divise est plus fort que ce qui les rassemble et le sentiment de méfiance vis-à-vis d'autrui (à l'égard de l'autre) est au plus haut. En dehors du premier cercle familial, qui demeure une valeur refuge pour la société et plus particulièrement pour les jeunes, la méfiance s'installe.

La peur de l'autre est également alimentée par les communautarismes et la montée d'un intégrisme religieux, qui constitue une menace sérieuse pour 69 % de la population. Si la laïcité n'est pas remise^(F) en cause dans son principe, elle fait aujourd'hui l'objet d'interprétations souvent contradictoires et est peu à peu fragilisée par l'immixtion des communautés religieuses dans le débat public. Récemment les débats sur le voile ou sur « le mariage pour tous » ont cristallisé des antagonismes qui provoquent un repli identitaire, pouvant conduire à terme à des risques d'affrontement entre communautés.

(A) Les Ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

(B) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

(C) *Ibid*

(D) Les Ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

(E) Institut national des études démographiques.

(F) *Ibid*

Enfin, depuis quelques années, le Haut-commissariat pour les Réfugiés alerte les nations sur les risques de migrations liés au changement climatique³⁴, par exemple directement en raison des catastrophes naturelles (inondations, cyclones, etc.) ou indirectement en raison de conflits consécutifs à une réduction de ressources essentielles (eau, terres cultivables, etc.). De ce point de vue, l'Europe, si elle apparaît *a priori* comme une terre d'accueil, pourrait être amenée à connaître de graves difficultés climatiques, comme par exemple une aridification du bassin méditerranéen³⁵.

34 *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR*, Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (2008).

35 *Drought under global warming: a review*, A. Dai, WIREs Climate Change (2011).

Au-delà des défis auxquels est confronté le monde occidental et en raison de la crise économique mondiale, l'environnement dans lequel nous évoluons continue de se détériorer.

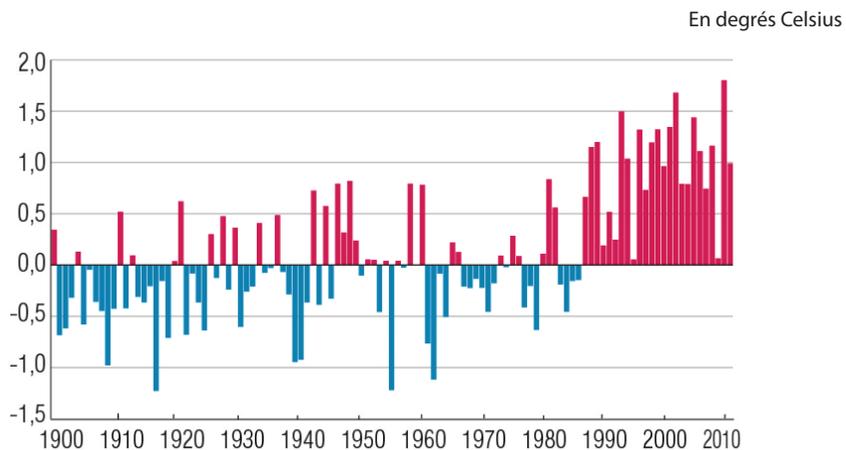
Des menaces environnementales et une exposition accrue aux risques

Un changement climatique de plus en plus perceptible

Épisodes polaires et caniculaires toujours plus importants, pluies diluviennes, vagues géantes dans les océans, tel est le tableau apocalyptique des prochaines décennies brossé par les spécialistes mondiaux du climat lors de la dernière conférence mondiale sur la météorologie³⁶. Près de dix ans après l'entrée en vigueur du protocole de Kyoto qui visait à réduire les émissions de gaz à effet de serre, la question n'est plus d'établir si le réchauffement de la Terre va se produire, mais bien de savoir comment l'endiguer.

La hausse moyenne de la température planétaire de près d'un demi-degré lors de la précédente décennie risque de conduire à une accélération des phénomènes météorologiques dont nous subissons déjà les prémices. À titre d'exemple, comme le CESE l'a déjà observé, « l'hiver 2013-2014 a connu plusieurs situations extrêmes : des sécheresses majeures en Australie et en Californie, une vague de froid exceptionnelle dans l'Est des États-Unis, des inondations sévères en France et au Royaume-Uni, tous deux battus par des vagues géantes sur leur façade maritime, et cela dans une douceur hivernale peu vue dans les annales »³⁷.

Graphique 6 : Écart à la moyenne des températures (de la période 1961-1990) en France



Note : le dernier point affiché correspond à l'année 2012.
Champ : France métropolitaine.

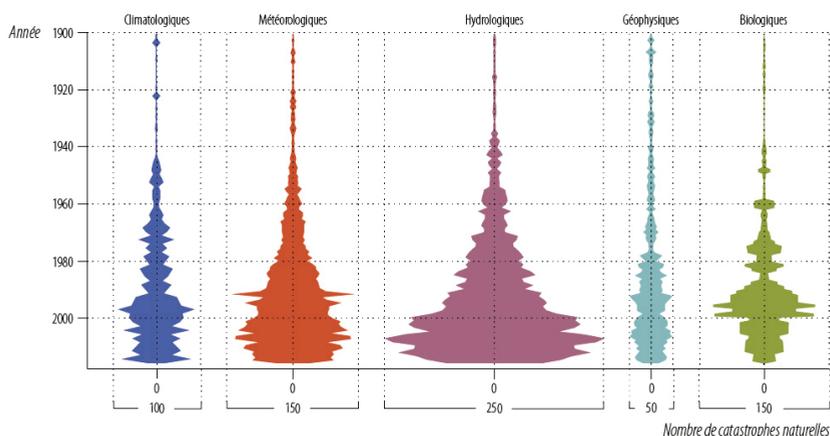
Source : météo France.

³⁶ *La Météo, quel avenir ?*, Conférence scientifique publique mondiale sur la météorologie, Montréal (2014).

³⁷ Avis du CESE, *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, rapporté par Antoine Bonduelle et Jean Jouzel (2014).

Ces changements climatiques auront des conséquences de plus en plus néfastes. Il faudra en effet, selon les régions, faire face à de nouvelles maladies ou allergies, aux incendies dans des territoires fragilisés par l'urbanisation du littoral et la dégradation des milieux naturels, à la mortalité des coraux et aux risques pour les tourbières et les forêts tropicales vulnérables.

Graphique 7 : Explosion du nombre de catastrophes naturelles dans le monde



Remarque : parmi les principales sortes de catastrophes, on peut citer les températures et sécheresses extrêmes [Climatologiques], les tempêtes [Météorologiques], les inondations [Hydrologiques], les tremblements de terre [Géophysiques] et les épidémies [Biologiques].

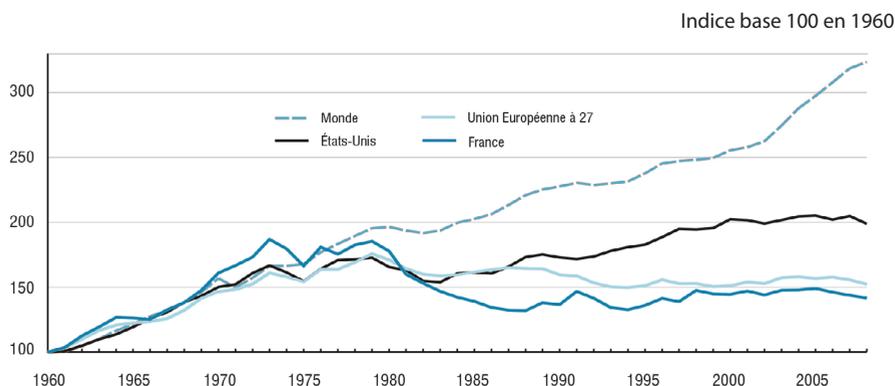
Source : CRED 2013.

Alors que d'un côté, les prévisions de l'ONU par projection des tendances actuelles estiment la population mondiale autour de 9 milliards d'habitants pour 2060, d'un autre côté, les prévisions du GIEC³⁸ qui intègrent les conséquences des bouleversements en cours s'en écartent considérablement. Selon ce groupe, si la dynamique actuelle se poursuit, l'humanité connaîtrait au cours du XXI^{ème} siècle une chute violente et globale de l'activité économique et de la population mondiale en raison de dérèglements climatiques aux répercussions majeures sur la qualité de l'eau et de la terre, éléments indispensables à l'alimentation d'une population si importante.

Afin d'éviter que les prévisions du GIEC ne se réalisent, il est fondamental, à l'échelle mondiale, de limiter les émissions de gaz à effet de serre, principal moteur du changement climatique. En effet, le secteur de l'énergie est au cœur de cette problématique car actuellement la demande d'énergie au niveau mondial est satisfaite à plus de 80 % par les énergies fossiles, principale source de gaz à effet de serre.

38 Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat.

Graphique 8 : Émissions de CO2 depuis 1960



Source : CAIT, World Resource Institute.

Or, les besoins en énergie sur l'échelle de la planète croissent de façon rapide et continue. La demande énergétique a en effet été multipliée par plus de 2,4 depuis 1970, soit de 5 000 à 12 000 Mtep³⁹. Cette tendance devrait perdurer dans les prochaines décennies, notamment en raison du dynamisme démographique mondial et du développement des économies émergentes⁴⁰. Seul un volontarisme politique généralisé relatif à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et donc l'usage des énergies fossiles, pourrait la limiter voire l'endiguer.

La France, un des pays avancés les moins émetteurs par habitant, contribue positivement à la réalisation des objectifs européens « 3 fois 20 » pour 2020. Cependant, ce jugement doit être relativisé. En effet si l'on prend en compte les émissions importées – celles dues aux importations de produits fabriqués à l'étranger et consommés en France – l'empreinte carbone en France a augmenté de 15 % depuis 1990. Il en va de même pour l'Union européenne où la diminution des émissions depuis 1990 (19 %) ne tient pas compte des émissions importées et intègre l'utilisation de dispositifs de compensation carbone.

Face aux deux principaux pays émetteurs de gaz à effet de serre, la Chine et les États-Unis, l'Union européenne a une responsabilité importante dans la préparation d'un accord qui doit pouvoir apporter des assurances pour aider les pays en développement par des transferts technologiques et financiers.

Le Conseil européen d'octobre 2014 a décidé d'adopter un objectif de 40 % de réduction d'émissions d'ici 2030, soit 1,3 % par an. Si cet objectif peut paraître ambitieux, il faut néanmoins s'interroger sur sa cohérence par rapport aux recommandations du GIEC qui prônent pour l'Europe une baisse de 80 % des émissions pour 2050, soit 2,5 % par an, pour ne pas dépasser les 2°C d'augmentation maximale de la température moyenne mondiale d'ici la fin du siècle. Il faut rappeler par ailleurs, que son principal instrument, le système de quota d'émissions est aujourd'hui impuissant à fournir les bonnes incitations.

³⁹ Million de tonnes d'équivalent pétrole. C'est une unité conventionnelle d'énergie correspondant au pouvoir calorifique (énergétique) d'une tonne de pétrole. Elle a remplacé, de fait, la tonne équivalent-charbon.

⁴⁰ L'Agence internationale de l'énergie prévoit une hausse de la demande énergétique, concentrée à plus de 90 % dans les pays hors OCDE.

Ainsi, la Conférence des parties de la CCNUCC⁴¹ prévue à Paris fin 2015 est probablement la dernière chance pour la communauté internationale de contenir les effets du dérèglement climatique par des engagements contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre.

Une accélération de l'épuisement des ressources naturelles

Bien que les difficultés des pays émergents, notamment le ralentissement chinois, combinées à la stagnation économique de l'Europe entraînent une hausse moins importante de matières premières (surtout de pétrole dont le prix est aujourd'hui orienté à la baisse), la fourniture des matières premières nécessaires demeure un enjeu crucial pour le XXI^{ème} siècle.

Ainsi, selon leur nature, le problème est double : non seulement leur utilisation peut avoir des effets négatifs sur l'environnement, mais de plus, leur extraction est souvent source de difficultés. Leur rareté rend en effet leur exploitation de moins en moins conventionnelle (e.g. gaz de schiste, terres rares⁴²) et de plus en plus coûteuse, sans évoquer les conditions de sécurité et de faisabilité technique, incertaines et dangereuses⁴³. Par voie de conséquence, les tensions sur les marchés des matières premières et alimentaires se sont accrues ces dernières années au fur et à mesure de leur raréfaction.

Cette situation bouleverse l'échiquier géopolitique mondial et conduit à une instabilité accrue, comme en témoignent les relations actuelles entre l'Union européenne et la Russie. *« Le fait qu'un petit nombre d'États détienne l'essentiel des réserves mondiales, hors sources non conventionnelles, soulève en effet la question de l'accès à la ressource et, partant, de la sécurité d'approvisionnement. Ce déséquilibre est identique pour de nombreuses matières premières, métaux, et minéraux stratégiques dont certains sont vitaux pour le développement d'une partie des énergies renouvelables »⁴⁴.*

L'agenda européen inclut cette problématique à travers les objectifs de réduction de la productivité matière dans la Stratégie Europe 2020, c'est-à-dire que l'on cherche à produire autant avec moins de matières et même à produire plus avec autant de matières. La France connaît une progression relativement régulière de cette productivité, ce qui lui permet de se situer au-dessus de la moyenne européenne.

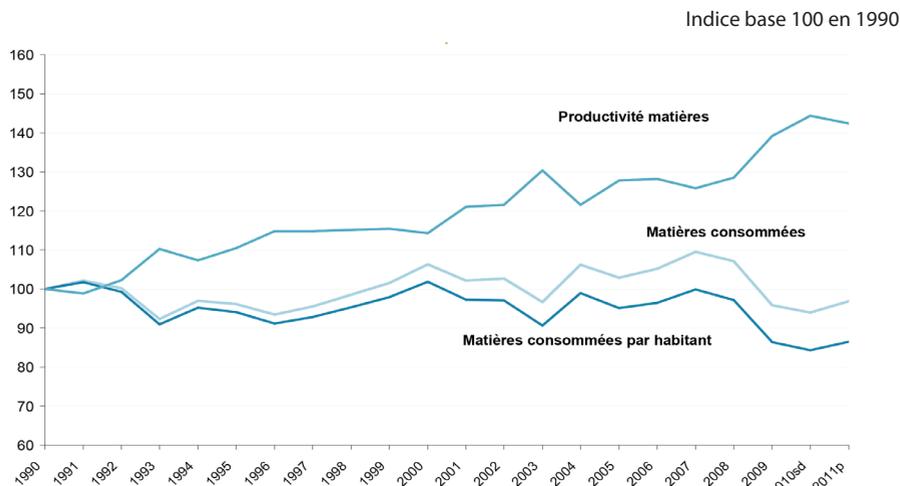
41 Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, adoptée au cours du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992.

42 Les terres rares sont un groupement de 17 minéraux (scandium, lanthane, etc.) utilisés principalement dans les produits de haute technologie ainsi que dans les produits des nouvelles technologies vertes.

43 Avis du CESE, *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*, rapporté par Jacques Beall et Alain Feretti (2012).

44 Avis du CESE, *La transition énergétique : 2020-2050 : un avenir à bâtir, une voie à tracer*, rapporté par Catherine Tissot-Cole et Jean Jouzel (2013).

Graphique 9 : SNDD - Défi n°1 - Productivité matières et consommation intérieure de matières par habitant



Note : Indice des matières en tonne et de la productivité matières en €/kg. 2010 semi-définitif ; 2011 provisoire.

Source : SOeS – INSEE, 2012. Métropole et Dom.

Enfin, il n'est pas possible de passer sous silence la notion d'obsolescence « accélérée » voire « programmée »⁴⁵, conduisant à une usure prématurée et programmée du matériel et ainsi au renouvellement régulier de nos biens de consommation. Ces modes de production et de consommation génèrent donc un gaspillage de ressources, et une quantité importante de déchets parfois ni valorisés, ni réutilisés. La fin de vie de ces produits soulève également un grand nombre de problématiques, en raison d'une part, de la quantité de déchets à traiter, mais également des conditions sociales et environnementales de ces traitements.

De manière générale, le changement climatique ou la raréfaction de nos ressources nous amènent à questionner notre mode de développement économique. En effet, outre leurs conséquences désastreuses sur l'environnement, il s'agit également d'un enjeu économique majeur, que ce soit en termes d'indépendance énergétique qu'en vue d'une réduction de la facture énergétique française⁴⁶. Ainsi, l'économie circulaire, l'efficacité énergétique et le développement des sources d'énergie bas carbone sont des viviers d'action non négligeables dont les bénéfices en matière économique, sociale et environnementale sont avérés.

En outre, un sujet souvent étranger à l'opinion publique ou sous-estimé des milieux politiques est souvent occulté. Il concerne le potentiel de richesses des océans. La maritimisation du monde est pourtant en marche et comporte un risque d'impact environnemental non négligeable. D'ailleurs, le CESE a déjà souligné à la fois la nécessité du renfort de la gouvernance des océans et de la mise en place de modes de valorisation

⁴⁵ Etude du CESE, *Internet : pour une gouvernance ouverte et équitable*, rapporté par Nathalie Chiche (2014).

⁴⁶ En 2011, la facture énergétique française s'est élevée à plus de 60 milliards d'euros, soit 90 % du déficit commercial du pays.

et d'exploitation respectueux du développement durable⁴⁷. Cette valorisation offrirait de nombreuses possibilités à la France notamment par l'extension de son plateau continental⁴⁸.

Par ailleurs, face à l'essor démographique et aux dégradations environnementales, le défi alimentaire semble plus difficile encore à relever. Le rapport sur le développement humain 2014 du PNUD relève que « *la crise économique mondiale de 2008, la montée des prix de la nourriture et la récession ont ralenti le déclin du nombre de personnes souffrant de famine dans le monde* ».

De son côté, la France peut contribuer à faire face à l'essor démographique mondial et au défi alimentaire « *au travers d'échanges commerciaux indispensables à développer dans le cadre d'une solidarité renforcée* »⁴⁹. Elle doit aussi relever ses propres défis alimentaires, liés eux-aussi à la compétitivité et aux incertitudes sur les marchés mondiaux mais aussi pour répondre ou faire face aux impératifs écologiques (impacts climatiques, qualité des sols et de l'eau, etc.). En outre, elle doit faire face à ses 6 millions de citoyens en situation d'insécurité alimentaire⁵⁰.

Dans ce contexte de grands défis mondiaux touchant l'ensemble des pays de la planète, et demandant une action immédiate de grande envergure, la France possède des atouts malgré une situation socio-économique difficile dans laquelle elle s'enlise depuis la crise.

47 Avis du CESE, *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*, rapporté par Catherine Chabaud (2013).

48 Avis du CESE, *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*, rapporté par Gérard Grignon (2014).

49 Avis du CESE, *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, rapporté par Jocelyne Hacquemand (2013).

50 Avis du CESE, *Favoriser l'accès pour tous à une alimentation de qualité, saine et équilibrée*, rapporté par Thierry Damien (2014).

Environnement : des Français concernés et pas totalement résignés

L'évolution de notre biotope, telle qu'elle est fréquemment présentée, est relativement anxiogène et facteur de pessimisme. Face à la détérioration de l'environnement, seuls 18 % des citoyens se déclarent confiants dans l'avenir de la planète.

Alors qu'en 1992, 53 % de la population considéraient que les menaces sur l'environnement étaient exagérées par les spécialistes, la tendance s'est inversée et désormais 55 % pensent que ces menaces sont réelles^(A). Aujourd'hui, la question environnementale est devenue un véritable sujet de consensus qui rassemble 95 % des Français autour de l'idée qu'il est nécessaire de protéger l'environnement^(B).

Les propositions en matière environnementale et de qualité de vie arrivent dans les premières priorités en termes d'attentes lors des dernières élections européennes^(C) et municipales. Pour 75 % des Français, l'instauration en Europe d'un modèle de développement qui permettrait de préserver les ressources naturelles en Europe et dans le monde devrait d'ailleurs être une priorité.

Pour la majorité des citoyens (51 %), l'État est le principal acteur attendu. Son rôle d'organisateur, de coordinateur voire d'animateur est perçu comme particulièrement crucial sur les défis collectifs. Toutefois, les Français n'accordent à l'État et aux collectivités qu'une confiance limitée (18 %), au même titre qu'aux syndicats (18 %) et aux organismes professionnels (15 %) dans la lutte contre les problèmes environnementaux. Au lieu d'être porteurs de solution, les gouvernements sont aujourd'hui considérés par 40 % de la population comme les principaux responsables de la dégradation de l'environnement et ce sentiment s'est fortement accru au cours des vingt dernières années (+ 6 points).

Pour une meilleure efficacité, les Français préfèrent se tourner vers les associations de consommateurs ou environnementales (59 % de confiance) afin qu'elles fassent pression pour accélérer les mutations.

Signe que cette prise de conscience est globale, les Français estiment à 77 % que le changement passera par une modification de nos modes de vie, davantage que par des lois et des réglementations strictes contre les abus (22 %)^(D). L'éco-consommation (25 %) et l'efficacité énergétique (24 %) constituent d'ailleurs les défis qu'ils jugent prioritaires. A l'inverse des gouvernements, les entreprises et les consommateurs ne sont considérés comme responsables de la dégradation de l'environnement que par respectivement 32 % et 20 % de la population^(E), soit une stabilisation pour les entreprises et une forte baisse (-7 pts) pour les consommateurs. Ce chiffre traduit à la fois le sentiment que leurs efforts portent leurs fruits, mais également qu'ils ont le sentiment d'être les seuls à en produire.

Enfin, les Français sont de moins en moins écolo-sceptiques et intègrent de plus en plus la compatibilité économique des enjeux environnementaux. Alors qu'ils étaient 50 % à considérer qu'une société dont la première priorité serait de préserver l'environnement ne serait pas viable économiquement, ce chiffre a sensiblement diminué au cours des vingt dernières années (46 % ; - 4 pts)^(F).

Aujourd'hui l'écologie est devenue un enjeu qui dépasse la seule question de la qualité de vie. En effet, les Français estiment à 77 % que la transition énergétique et la préservation de l'environnement à l'échelle de l'Europe peuvent être facteurs de développement économique et d'importantes créations d'emplois^(G).

- (A) Les Français et l'environnement ; BVA décembre 2011.
- (B) Eurobaromètre 81.3 (résultats pour la France) : « Attitudes à l'égard de l'environnement », mai 2014.
- (C) Pour 78 % des Français, la transition énergétique et la préservation de l'environnement devraient constituer une thématique importante sinon majeure de l'élection européenne ; IFOP pour WWF avril 2014.
- (D) Les Français et l'environnement ; BVA décembre 2011.
- (E) *Ibid.*
- (F) *Ibid.*
- (G) IFOP pour WWF, « La transition énergétique et la préservation de l'environnement comme facteurs de développement économique et de création d'emploi », avril 2014.

Des fragilités persistantes en France

Une atonie de l'offre et de la demande pesant sur la sortie de crise

Un contexte entrepreneurial dégradé

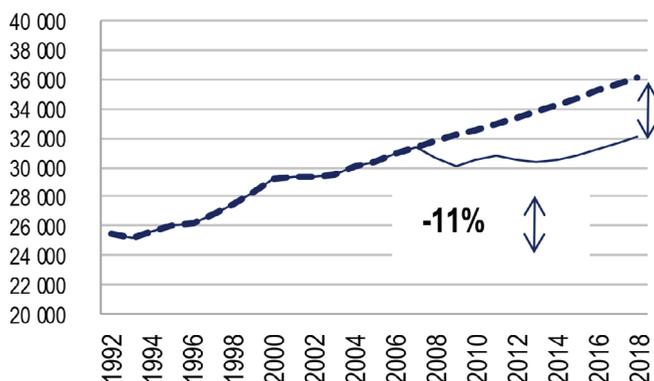
Une dégradation des marges nuisibles à l'investissement

En 2013, la France connaît de nouveau une croissance du PIB très faible, tendance qui devrait se poursuivre dans les années à venir⁵¹. Une des caractéristiques de notre économie a été sa relative résistance à la crise, grâce à son système de protection sociale qui a joué pleinement son rôle de stabilisateur économique. En revanche, cela peut expliquer en partie la faiblesse de sa croissance ces toutes dernières années. En effet, la France a eu moins à recouvrer que l'Allemagne ou le Royaume-Uni par exemple qui ont connu, de ce fait, des taux de croissance plus élevés immédiatement après la récession. Cependant la persistance de ce faible niveau d'activité signifie que le problème n'est pas seulement lié à une mauvaise conjoncture mais résulte aussi de tendances plus lourdes antérieures à la crise.

Bien que la France ait pu retrouver son niveau de production d'avant-crise, la faible progression de l'activité ces dernières années implique une perte d'activité potentielle non négligeable.

⁵¹ Selon *Consensus forecasts* (enquête auprès des organismes de prévision), en moyenne les prévisions de croissance pour la France sont de 0,4 % pour 2014 et 0,8 % pour 2015.

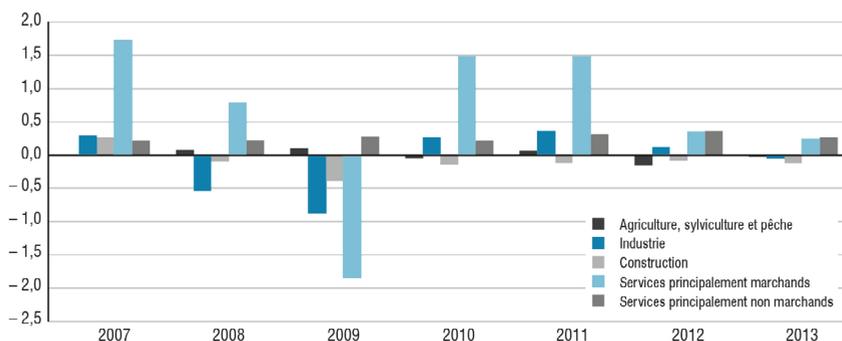
Graphique 10 : Perte de production potentielle à l'horizon 2018 par rapport à la trajectoire de croissance « pré-crise »



Sources : FMI, IRES, graphique issu de l'audition de Frédéric Lerais au CESE, le 2 juillet 2014.

Ainsi, en France, la création de valeur ajoutée portée en 2013 par le seul secteur des services, demeure très faible. En effet, le secteur de la construction dont la valeur ajoutée n'a pas augmenté depuis 2007 est toujours en repli (cf. focus « Les problématiques du logement en France »). L'activité manufacturière quant à elle enregistre une baisse très marquée dans l'agroalimentaire notamment. En revanche, le secteur des services non marchand est le principal contributeur à la croissance de la valeur ajoutée, ce qui constitue une nouveauté et met en avant la participation des institutions sans but lucratif à la création de richesses à travers l'aide aux plus démunis, le soutien à l'emploi, pendant la récession mais aussi de manière continue et durable.

Graphique 11 : Contribution des principales branches à la croissance de la valeur ajoutée totale



Champ : France.

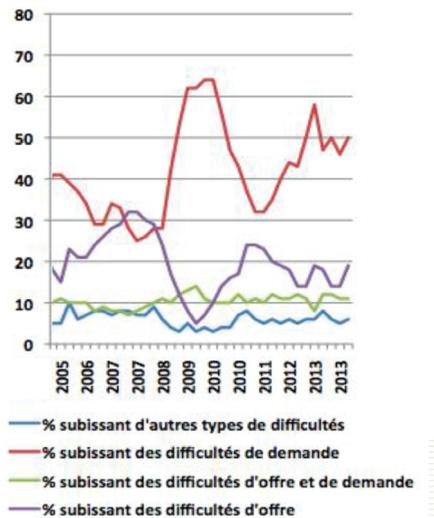
Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010.

Une des conséquences de la forte récession de 2009 et de la stagnation économique qui s'en est suivie a été la réduction du taux de marge des entreprises, qui connaissent leur taux le plus bas depuis 1985. Ainsi la poursuite de cette dégradation financière obère leur capacité à construire des projets pour l'avenir. Par ailleurs, l'investissement est en très faible progression ces dernières années du fait des incertitudes économiques. Les conséquences

de ce blocage financier sur l'investissement privé limitent les espoirs de reprise, tant de l'activité que de l'emploi.

Durant une récession, les salaires et les effectifs ne s'ajustent pas automatiquement au recul de la production, tandis que la masse salariale globale baisse moins que la valeur ajoutée. C'est ainsi qu'entre 2008 et 2012, le taux de marge des sociétés non financières a perdu environ 3 points. Mais la relative résistance des salaires a permis d'atténuer les effets de la crise en entretenant la demande globale, ce qui a été favorable à l'activité des entreprises. Cependant, cette baisse du taux de marge n'a pas empêché, à l'exception de l'année 2010, la progression des dividendes. Ainsi la part des dividendes nets dans l'excédent brut d'exploitation est passée de 12 % en 1980 à plus de 30 % aujourd'hui. « [Les dividendes] se situent à un niveau élevé en comparaison des autres pays européens. Ils sont aussi très inégalement répartis selon les entreprises, les PME en distribuant généralement assez peu »⁵². Par ailleurs, selon Frédéric Lerais⁵³, lors de son audition au CESE, « les entreprises déclarent massivement connaître des difficultés de demande ». Elles exprimeraient en outre des difficultés liées à l'offre ou à la trésorerie mais dans une moindre mesure.

Graphique 12 : Déclaration des difficultés des entreprises françaises



Source : IRES, graphique issu de l'audition de Frédéric Lerais au CESE, le 2 juillet 2014.

L'enquête auprès des directeurs financiers des grandes entreprises et entreprises de taille intermédiaire réalisée par Coe-Rexecode révèle en effet des situations de trésorerie plutôt aisées pour une majorité d'entre elles⁵⁴. Les moyens financiers de ces entreprises s'amélioreraient, leurs directeurs financiers déclarant même que « les recherches de financement sont plutôt faciles » d'après cette enquête.

Ces déclarations mettent en lumière un défaut de demande qui ne doit pas cependant occulter les autres difficultés des entreprises, notamment des petites structures.

⁵² Avis du CESE, *Rapport annuel sur l'état de la France*, rapporté par Roger Mongereau (2012).

⁵³ Directeur général de l'IRES, audition au CESE, le 2 juillet 2014.

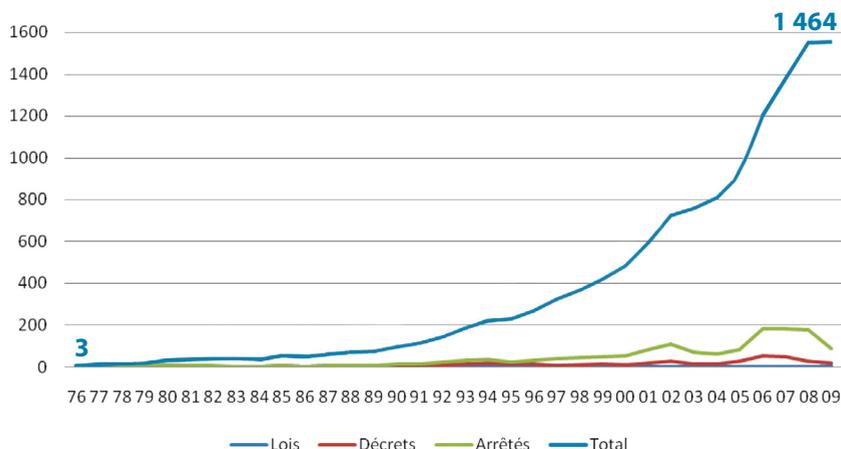
⁵⁴ *France : enquête de trésorerie sur les grandes entreprises et ETI*, Coe-rxecode et Association Française des trésoriers d'entreprise (2014).

□ Des difficultés disparates en fonction de la taille des entreprises

Bien que la crise ait aggravé les difficultés des entreprises, de nombreux facteurs pénalisent l'activité économique et ce, depuis de nombreuses années. Ainsi, l'empilement et l'instabilité des réglementations constituent des freins au développement économique. Les entreprises de taille petite et moyenne souffrent d'un accès au crédit compliqué et limité, et ne disposent pas des mêmes outils que les grandes entreprises pour optimiser leur fiscalité.

La France connaît en effet, via la législation nationale mais aussi par le biais des règlements et directives européens, une inflation normative et réglementaire notamment depuis les années 1990.

Graphique 13 : Exemple : cumul des textes dans le domaine « hygiène, sécurité, environnement »⁵⁵



Cette prolifération impacte de multiples manières les entreprises, certains textes pouvant entrer en contradiction, créer des incohérences et ainsi être source d'erreurs dans leurs applications. Les difficultés de lisibilité contraignent de nombreuses entreprises, en particulier les petites structures par manque de temps ou des compétences requises, à recourir aux services de consultants spécialisés, alourdissant *de facto* leurs charges. En dehors des coûts inhérents à cette mise à jour, ces évolutions réglementaires ne sont pas toujours compatibles avec le cycle des investissements, en particulier dans l'industrie. Ainsi, cette instabilité réglementaire peut constituer une gêne dans la prise de décision et pourrait expliquer pour partie le sous-investissement français.

S'agissant des prélèvements obligatoires pesant sur les entreprises, leur niveau est certes élevé par rapport à la moyenne européenne mais surtout inégalement réparti. De plus, comme le note le focus *Les agents économiques face aux prélèvements obligatoires*, « la notion de prélèvements obligatoires ne fait que refléter les choix politiques et les priorités que la société se donne. En soi, elle ne dit rien sur la situation économique d'un pays ».

⁵⁵ D'après le rapport de Pierre Palat pour la mission parlementaire de Laure de la Raudière confiée suite aux États Généraux de l'Industrie, *Simplification de la réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle* (2010).

La mesure du différentiel, sur la seule observation du taux d'impôt sur les sociétés (taux normal et taux réduit) n'est pas révélatrice de la charge fiscale. En tenant compte en revanche des règles d'assiette applicables, il existe un écart de près de 18 points entre les Petites et Moyennes Entreprises (PME) et les Grandes Entreprises (GE), ce qui contribue à avantager les grands groupes au détriment des petites structures.

Graphique 14 : Décomposition de l'écart entre taux nominal et taux implicite d'imposition⁵⁶ en fonction de la taille de l'entreprise

Par écart au taux normal (33,3 %)	Micro	PME	ETI	GE	Manuf.	Services	Toutes sociétés non financières (SNF)
RÈGLES D'ASSIETTE ET DE TAUX	-6,6	-0,9	-7,3	-11,0	-6,9	-7,3	-7,2
Déductibilité des intérêts d'emprunt	-3,2	-4,1	-9,6	-11,5	-8,7	-8,5	-8,8
Taux réduit PME	-13,5	-1,9	0,0	0,0	-0,4	-1,8	-1,4
Contribution exceptionnelle	0,0	0,0	0,4	0,9	0,8	0,5	0,5
Contribution sociale sur les bénéficiaires (CSB)	0,0	0,1	0,6	0,7	0,6	0,4	0,5
Autres facteurs	10,1	5,0	1,2	-1,1	0,8	2,1	2,0
DÉMOGRAPHIE	12,9	10,0	3,8	2,5	2,6	5,7	5,0
Part des entreprises déficitaires	18,3	13,9	6,9	5,5	5,3	9,4	8,4
Report des déficits passés	-5,4	-3,9	-3,1	-3,0	-2,7	-3,7	-3,4
TAUX IMPLICITE	39,6	42,4	29,8	24,9	29,1	31,7	31,1

Note de lecture : décomposition s'appuyant sur l'impôt payé au titre de 2010 en tenant compte des modifications de la législation intervenues jusqu'en 2011. Le taux nominal correspond au taux normal de 33,33 %, pour un montant d'impôt sur les sociétés considéré hors Imposition forfaitaire annuelle (IFA).

Source : liasses fiscales 2010 (DGFIP), calculs DG Trésor.

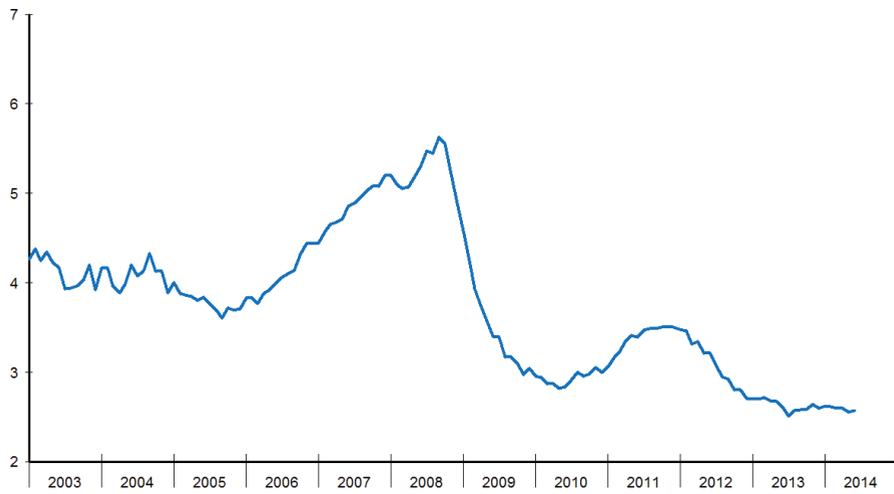
Cet écart s'explique par de nombreux abattements fiscaux, notamment la déductibilité des intérêts d'emprunts. Celle-ci profite majoritairement aux grandes entreprises, qui ont plus souvent recours au financement externe (émission de titres, endettement bancaire) que les PME. Ce faisant, se pose la question de l'accès au crédit des petites entreprises, qui, malgré des taux d'emprunt bancaire toujours plus bas, ne bénéficient que trop rarement de nouveaux crédits.

Les nouveaux crédits accordés aux entreprises reculent depuis fin 2012 (cf. figure 18). En juillet 2014, selon les statistiques de la Banque de France, les taux d'intérêt des crédits n'étaient que de 1,26 % pour les grandes entreprises mais ils atteignaient 1,85 % pour les entreprises de taille intermédiaire, 2,07 % pour les PME et 2,57 % pour les micro-entreprises. Même s'ils peuvent sembler faibles, ces taux d'intérêt sont supérieurs, en termes réels, au taux de croissance de l'économie. Le coût des crédits bancaires et les difficultés d'accès des PME à ces crédits font peser une lourde charge sur la capacité des entreprises à investir et à embaucher pour créer davantage de richesses.

⁵⁶ Un des indicateurs privilégiés pour les comparaisons car il mesure le rapport entre les recettes de l'impôt et son assiette économique. Il diffère du taux nominal, ou « normal » (33,33 %) pour deux grandes raisons : les règles d'assiette et de taux ainsi que les facteurs démographiques des entreprises combinés aux règles de report des déficits.

Graphique 15 : Taux d'emprunt des nouveaux crédits aux entreprises

En %



Source : Banque de France, Coe-Rexecode. Champ : France métropolitaine.

Graphique 16 : Nouveaux crédits aux entreprises

Milliards d'euros en cumul sur 12 mois



Sources : Banque de France, Coe-Rexecode.

De nombreuses dispositions fiscales telles que le crédit impôt recherche ou le CICE (Crédit Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi) visant à favoriser la recherche et l'innovation au sein des entreprises ont été mises en œuvre. Leur coût pour la collectivité suppose que ces dispositifs soient ciblés en fonction des résultats attendus et fassent l'objet d'une évaluation fine le moment venu.

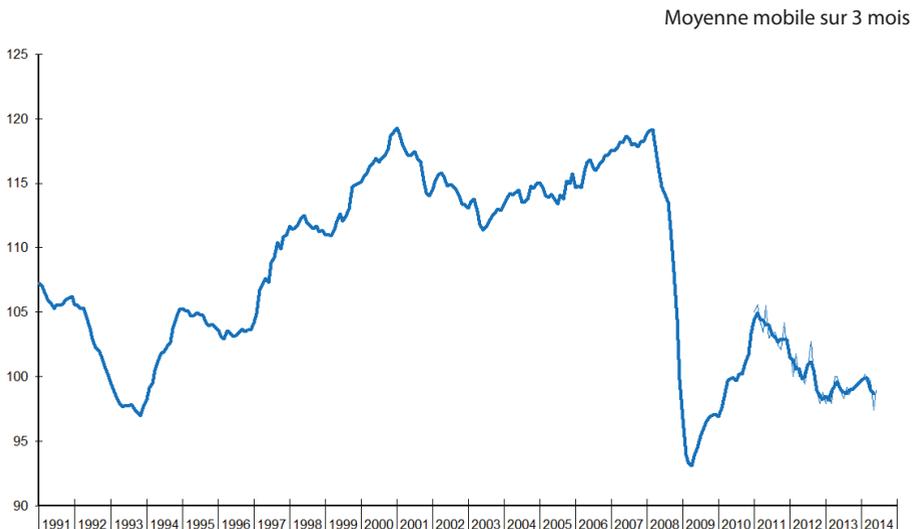
□ Une décennie de déclin industriel en parallèle avec une perte de compétitivité

Le monde occidental connaît un déclin industriel plus ou moins marqué (cf. *Supra. Vers un ralentissement de la croissance mondiale ?*). Ainsi, bien que la France ne constitue pas un cas isolé, sa désindustrialisation pèse de plus en plus lourdement sur le niveau de l'activité et a des conséquences économiques et sociales dramatiques.

Durant les dernières décennies, l'ouverture des économies des pays en développement et de fait, l'accès à une nouvelle main-d'œuvre bon marché, ont favorisé le développement de la délocalisation de la production de certaines entreprises, dans le cadre de stratégies de baisse des coûts. Ce qui initialement pouvait être efficace tant en termes de part de marché que de production de masse, s'est souvent révélé source de nouvelles difficultés : défauts dans les processus de production, biens de trop faible qualité, etc. De plus, la France a dû faire face à des licenciements massifs, à une perte de compétences et à un affaiblissement de certains industriels français sur de nombreux territoires.

Alors que le niveau de production industrielle s'était maintenu durant la dernière décennie, aujourd'hui l'industrie connaît une diminution de l'activité et de l'emploi dans de nombreux secteurs. Ce repli sans précédent, soit une diminution de près de 25 % de l'emploi et de 15 % de la production en volume entre 2000 et 2013, a conduit à une perte continue de parts de marché et à un solde commercial déficitaire depuis 2002.

Graphique 17 : Le déclin de la production industrielle française, indice de production industrielle



Source : INSEE, Coe-Rexecode.

Sentiment de déclin et atouts français

Le rachat des entreprises françaises par les groupes étrangers est souvent mal perçu par les Français qui y voient la disparition de fleurons du pays et renforce, si besoin était, le pessimisme qui assaille la France. Ainsi seuls 16 % des Français perçoivent ces acquisitions comme un élément positif et estiment que cela signifie que « les entreprises françaises sont de qualité et que la France est économiquement attractive ». A l'inverse, une écrasante majorité, 71 %, y voit plutôt le signe « que les entreprises françaises ne disposent pas d'assez de ressources financières pour se développer et que notre pays est en déclin »^(A).

Concomitamment à l'apparente baisse d'influence économique, considérée comme telle par 90 % de la population, 68 % des Français interrogés estiment que sur les 10 dernières années, le rayonnement culturel de la France est également en déclin^(B).

La France dispose d'atouts sur la scène mondiale, notamment sa capacité d'innovation (40 % des dirigeants pensent que la capacité d'innovation de la France est l'un de ses principaux atouts, contre 30 % en 2013^(C)), et l'esprit d'entreprise qui l'anime^(D). Il faut d'ailleurs noter que parmi les valeurs qui rassemblent les Français, la valeur travail et la notion d'effort évoquent pour plus de 70 % d'entre eux un sentiment positif^(E), et constituent deux valeurs refuges intemporelles qui pourraient permettre, s'ils ne sont pas découragés, de sortir de la crise.

Les Français se retrouvent également autour de valeurs comme la qualité de vie sur le territoire, qui est considérée par 85 % de la population comme un atout pour le pays^(F) ou encore autour de la gastronomie qui contribue à l'attractivité et au rayonnement de la France à l'international, au même titre que certains autres secteurs où elle est en pointe (luxe, hautes-technologies, énergie, etc.). Ce sentiment est confirmé par les investisseurs étrangers qui considèrent le secteur de l'énergie comme le fer de lance de notre attractivité (1^{er} rang avec 18 % de citations), suivi par le numérique et l'industrie des transports (10 %), puis les éco-activités (8 %)^(G).

(A) Ifop à la demande de Dimanche Ouest France, *Les Français et le rachat d'entreprises françaises par des groupes étrangers* (mai 2014).

(B) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

(C) *European Investment Monitor*, EY, 2014.

(D) Baromètre EY de l'attractivité du site France 2014.

(E) Les Ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

(F) Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection et les inégalités 2013.

(G) Baromètre de l'attractivité de la France 2014 EY.

Cette désindustrialisation, fruit de la mondialisation, a été aggravée par une insuffisance de compétitivité de nos produits et de nos services. Cependant, il n'y a pas de réel consensus autour de la notion de « compétitivité »⁵⁷. Notre assemblée a repris la définition de l'Union européenne, la compétitivité étant entendue comme « *la capacité d'une nation à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants et à leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale dans un environnement de qualité* »⁵⁸.

Ainsi, la compétitivité peut être vue sous l'aspect richesse par personne (approche macroéconomique, la capacité d'un pays à fournir à ses habitants un niveau de vie élevé),

57 D'ailleurs, la vision centrée sur la seule capacité d'une entreprise ou d'un État à faire face à la concurrence et à gagner des parts de marché est condamnée par Paul Krugman, prix Nobel d'économie en 2008, qui la qualifie de « *dangereuse obsession* ».

58 Avis du CESE *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, rapporté par Isabelle de Kerviler (2011).

ou bien productivité (approche microéconomique, la capacité d'une entreprise à pouvoir conquérir des marchés notamment en proposant des prix plus faibles – compétitivité prix, ou des produits de meilleure qualité, différenciés – compétitivité hors-prix).

D'un point de vue macro-économique, la France est assez bien positionnée au sein de l'Europe. Elle se situe en effet en 19^{ème} position dans le classement mondial de la richesse par habitant du FMI de 2014, soit une place derrière l'Allemagne. En matière de productivité horaire de la main-d'œuvre, la France est *leader* mondial, devant notamment l'Allemagne, la Chine, les États-Unis et le Japon⁵⁹. Toutefois, les gains de productivité de ces dernières années ont été très faibles et l'emploi recule, ce qui relativise la compétitivité de la France et sa capacité à améliorer durablement le niveau de vie de ses habitants.

D'un point de vue micro-économique, de nombreuses entreprises et secteurs d'activité sont confrontés à un problème de compétitivité-prix par rapport à leurs principaux concurrents, y compris au sein de l'Union européenne. En outre, la course aux prix bas en Europe accentue le risque de déflation. Néanmoins, les entreprises françaises parviennent à maintenir un niveau de prix favorable, notamment au regard de leur principal compétiteur, l'Allemagne⁶⁰. Ainsi, outre le fait que cette stratégie fait peser sur l'ensemble de la zone un risque de déflation très important, il apparaît qu'elle n'est pas non plus un facteur d'amélioration de nos exportations face à nos concurrents européens.

La France gagnerait à soutenir ses entreprises et notamment ses PME dans leur participation au commerce extérieur. D'ailleurs, le CESE a déjà formulé un certain nombre de recommandations opérationnelles lors de la précédente mandature⁶¹ puis plus récemment⁶², pour des politiques régionales et nationales en faveur d'une amélioration des capacités exportatrices des PME. Ainsi, la France se verrait renforcée pour relever le défi de la concurrence mondiale. Mais au niveau de la compétition hors-Europe, certains secteurs comme le textile sont très exposés à la compétitivité-prix, notamment en raison du différentiel du coût de la main-d'œuvre, malgré une réduction de l'écart liée au phénomène de rattrapage des économies émergentes. Sur ce point, la France n'est donc pas compétitive. Pour autant, la production de biens de faible qualité par une main-d'œuvre non qualifiée et faiblement rémunérée, est-elle vraiment ce que nous souhaitons ?

De manière générale, c'est surtout le défaut de compétitivité hors-prix qui est mis en avant aujourd'hui. De nombreux indicateurs corroborent cette thèse et pointent le retard de la France : insuffisance des dépenses en Recherche & Développement (publiques et privées), nombre de brevets déposés en baisse, nombre de robots industriels par salariés limité, etc. Le CESE appelait déjà en 2011⁶³ à un renfort de la recherche-développement et de l'innovation, notamment à travers l'amélioration des relations entre organismes publics de recherche et entreprises de toute taille, mais aussi par un rôle structurant de l'État. Il préconisait aussi une véritable politique industrielle européenne via la construction de pôles de compétitivité européens. Les 34 plans de reconquête industrielle⁶⁴ amorcent en partie ce mouvement, bien que l'on puisse déplorer une certaine lenteur d'application et

59 Selon le *Groningen Growth and Development Center*, centre de recherche de l'université néerlandaise de Groningen.

60 *Les cahiers français*, La documentation française, n° 380, p.13-14 (2014).

61 Avis du Conseil Économique et Social *PME et commerce extérieur*, rapporté par Jean-François Roubaud (2007).

62 Avis du CESE *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*, rapporté par Jean-François Roubaud (2012).

63 Avis du CESE *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, rapporté par Isabelle de Kerviler (2011).

64 Autour de trois grands axes stratégiques : la transition énergétique et écologique, la santé et le numérique.

un manque de moyens, notamment la faiblesse de la gouvernance de la Banque Publique d'Investissement. En outre, à la suite de la communication de la Commission européenne⁶⁵, le CESE notait avec satisfaction une véritable prise de conscience de la nécessité d'agir par une stratégie industrielle offensive permettant de soutenir la compétitivité de l'Union⁶⁶. De ce point de vue, la transition écologique constitue une opportunité pour mettre en place un nouveau type d'industrialisation.

La France possède des avantages comparatifs incontestables : une main-d'œuvre qualifiée, des infrastructures et des services de qualité, ou encore sa position géographique. Les secteurs actuellement excédentaires, tels que le luxe ou les spiritueux, connaissent une notoriété dans le monde entier et misent majoritairement sur la qualité de leurs produits pour s'assurer leurs parts de marché. Cette qualité s'explique notamment par leurs chaînes de fabrication implantées en France ou en Europe et des produits d'origine contrôlée.

Les composantes de la demande fragilisées

□ *Un marché intérieur dégradé, un marché extérieur incertain*

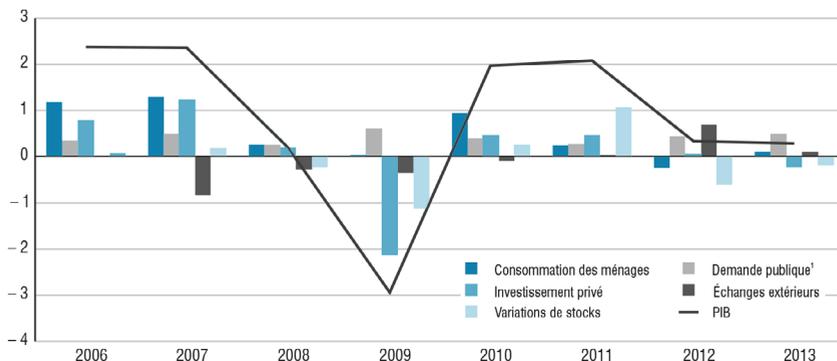
Du point de vue de la demande, le niveau de production dépend essentiellement de la consommation privée des ménages, de l'investissement des entreprises, des dépenses publiques (ces trois éléments constituent la demande intérieure) et du solde du commerce extérieur⁶⁷. Dans cette optique, les moteurs de la croissance en France sont actuellement très peu dynamiques. Ainsi, alors que la consommation des ménages est relativement atone et le niveau de l'investissement privé insuffisant, il accuse même un repli en 2013, seule la demande publique reste plutôt soutenue. Quant au commerce extérieur, la France a bénéficié d'une reprise modérée de ses exportations ces deux dernières années qui lui permet de retrouver un solde positif hors énergie en 2013, ce qui n'empêche pas la balance commerciale de rester dans son ensemble fortement négative.

⁶⁵ La Commission demande à la prise de mesures immédiates en faveur d'une renaissance industrielle européenne, communication de la Commission européenne, MEMO/14/37 (22 janvier 2014).

⁶⁶ Avis du CESE *L'Union européenne à la croisée des chemins*, rapporté par Christophe Quarez (2014).

⁶⁷ La dernière composante de la demande est la variation des stocks des entreprises.

Graphique 18 : Contribution à la croissance des principaux agrégats de demande



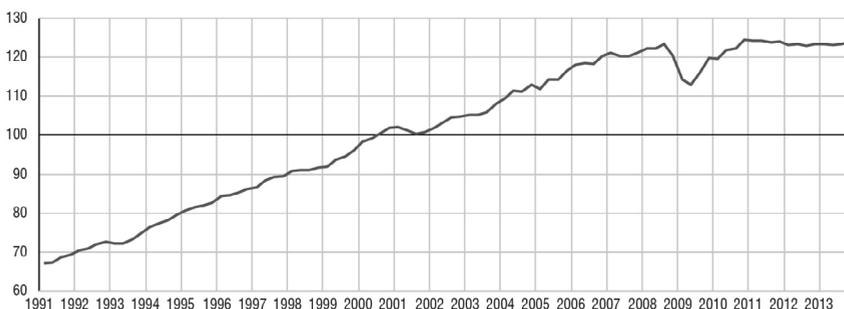
1. Y compris institutions sans but lucratif au service des ménages.
Champ : France.

Source : INSEE, comptes nationaux, base 2010.

Outre les difficultés que rencontre la France, la reprise du commerce extérieur, en particulier à court terme, demeure incertaine du fait d'un essoufflement de la croissance mondiale et de la stagnation du degré d'ouverture des économies.

Graphique 19 : Stagnation du degré d'ouverture de l'économie mondiale

Commerce mondial de biens rapporté à la production industrielle mondiale, en volume, base 100 en 2000

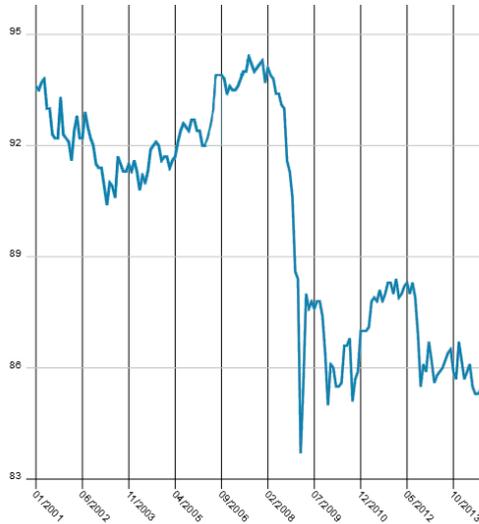


Source : INSEE, Centraal Plan Bureau.

Parallèlement, la demande intérieure privée (consommation et investissement) ne tire pas la croissance. Compte tenu de la situation économique morose qui provoque des difficultés pour les entreprises, la perspective d'une reprise de l'investissement n'est pas assurée. De surcroît, dans l'industrie, la faiblesse des capacités d'utilisation des équipements, illustre un potentiel de croissance inutilisé.

Graphique 20 : Taux d'utilisation des capacités de production entre 2001 et 2014

En %



Source : INSEE.

Ainsi, force est de constater que « d'une part, le moteur de l'investissement n'est pas près de redémarrer puisqu'il faut un peu de tension sur les capacités de production pour déclencher l'investissement, d'autre part, on enregistre une très longue période de sous-utilisation des capacités de production (depuis cinq ou six ans). Or, après des périodes aussi longues, il existe des risques de dépréciation du capital au moment de la reprise »⁶⁸. Ce dernier point constitue un élément majeur d'incertitude sur la sortie de crise, et peut compromettre la croissance de moyen terme. Il est en effet difficile d'imaginer une reprise vigoureuse de l'activité et de l'emploi sans investissement conséquent.

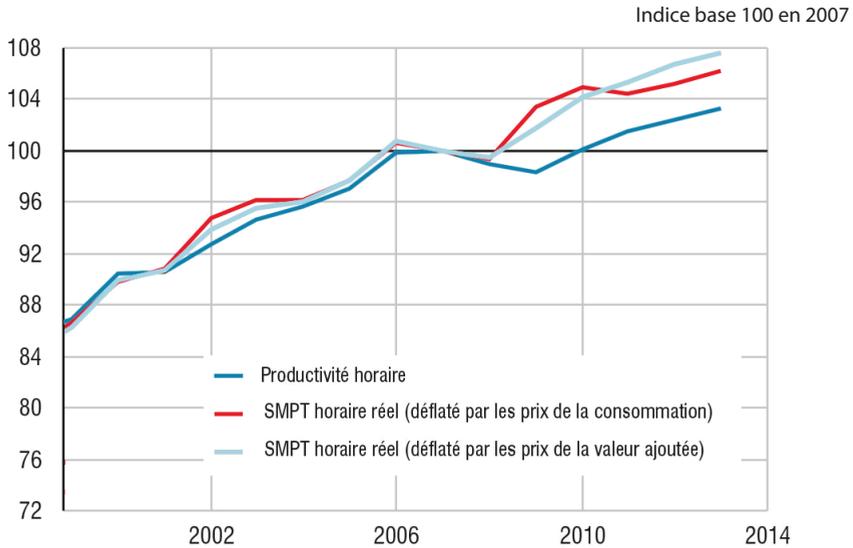
S'agissant de la consommation privée, la dégradation du pouvoir d'achat rend également la reprise incertaine.

□ Un pouvoir d'achat en baisse malgré la progression des salaires

En général, la presse économique fait état de la résistance des salaires pendant la crise. Toutefois, dans son édition 2014 de *L'économie Française*, la statistique publique n'a pas justifié la résistance du niveau moyen des salaires par des rigidités à la baisse. Le ralentissement des salaires a effectivement été moins marqué que celui de la productivité des salariés, ce qui devrait avoir contribué à la dégradation des marges des entreprises.

68 Audition au CESE de Frédéric Lerais, directeur général de l'IREs, le 2 juillet 2014.

Graphique 21 : Salaires et productivité en France



Source : INSEE.

Cependant, une proportion significative des salaires a diminué et, dans une moindre mesure, d'autres ont été gelés.

Tableau 3 : Distribution de l'évolution des salaires entre 2003 et 2010

	Évolution quasi nulle (taux < 0,5 %)	Évolution négative (taux < 0 %)	Forte baisse (taux < -5 %)
2003	7	28	11
2004	7	26	11
2005	6	23	9
2006	6	26	11
2007	6	22	9
2008	5	21	10
2009	7	33	15
2010	7	30	13

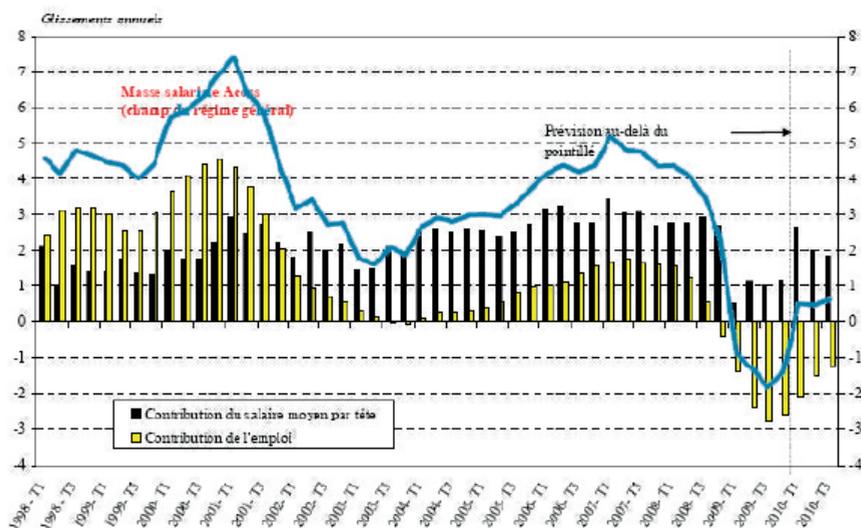
Champ : France, salariés à temps complet du secteur privé présents deux années de suite dans le même établissement.

Lecture : en 2010, 7 % des salariés ont connu une évolution quasi nulle de leur salaire net, 30 % une évolution négative et 13 % une forte baisse.

Source : INSEE, DADS.

Il apparaît cependant que pendant la crise, la baisse des salaires a été moindre que celle de l'activité, et leur augmentation, moindre que la croissance en phase de reprise. Une des explications avancée par l'INSEE réside dans un changement de structure de la population salariée. En effet, du fait d'un plus fort impact du chômage sur les emplois peu rémunérateurs, les salariés demeurant en emploi seraient parmi les mieux payés ce qui expliquerait la résistance du salaire moyen par tête.

Graphique 22 : Évolution de la masse salariale et de ses déterminants

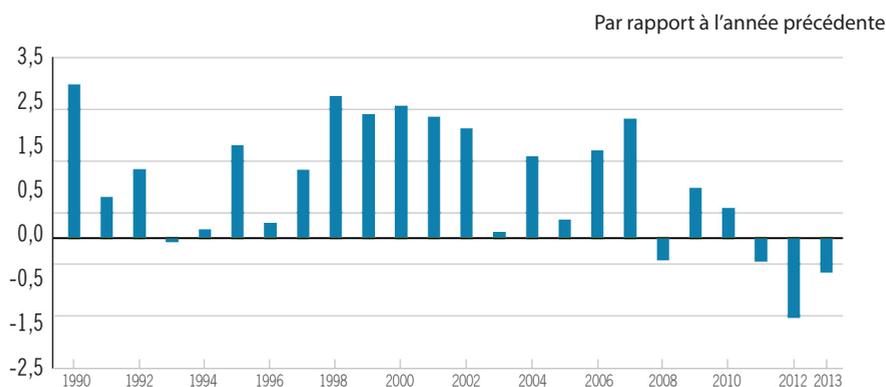


Source : Agence centrale des organismes de sécurité sociale, mai 2010 – Séquoia.

Cependant, cette raison n'est que partielle, la compréhension de ce phénomène dans sa totalité n'ayant pas été clairement établie à ce jour.

Il demeure néanmoins incontestable que le pouvoir d'achat des ménages recule pour la troisième année consécutive en 2013.

Graphique 23 : Évolution du pouvoir d'achat des ménages par unité de consommation (uc)



Lecture : en 1990, le pouvoir d'achat par uc a augmenté de 2,9 % ; en 2013, il a baissé de 0,6 %.

Source : comptes nationaux – base 2010, INSEE.

Si cette tendance se prolongeait, le moteur de la consommation privée interne serait définitivement à plat et le cercle vicieux actuel perdurerait. Ainsi, un niveau insuffisant de la demande anticipée par les entreprises, impacterait leur décision d'investissement, limiterait

les opportunités de création d'emplois et favoriserait la dégradation du pouvoir d'achat des ménages.

En matière de relance budgétaire, une des questions est de savoir si par exemple, accorder un avantage fiscal aux ménages ne se répercuterait pas seulement sur l'épargne plutôt que sur la consommation⁶⁹. L'INSEE s'est penché sur la question et ses conclusions rejettent cet effet, l'épargne des ménages français ne réagissant que faiblement et à très court terme aux variations budgétaires publiques⁷⁰. Une telle voie d'amélioration du pouvoir d'achat des ménages pourrait aussi se répercuter sur les biens importés, ce qui nourrit les courants de pensée hostiles à la relance par la demande. Mais une politique de relance par la demande ne se limite pas à augmenter le pouvoir d'achat. Une impulsion budgétaire devrait également porter sur les investissements nécessaires notamment en matière de transition écologique, d'amélioration et de développement tant de services publics adaptés aux besoins que dans les secteurs économiquement porteurs (aéronautique, spatial, réseaux de transports et de communication, etc.). Cela conduirait à une meilleure satisfaction des besoins sociaux tout en permettant aux entreprises le retour à un niveau d'activité optimal. Cependant, le niveau de la dette publique qui se rapproche du seuil symbolique des 100 % du PIB demeure source d'inquiétudes.

□ *L'investissement public : une nécessité malgré les difficultés*

L'atonie de la demande intérieure aussi bien du fait des marges des entreprises que du pouvoir d'achat des ménages, comme les incertitudes sur le commerce extérieur et le contexte fiscal et législatif trop fluctuant, ne favorisent pas la reprise d'une activité dynamique et pérenne.

Dans un tel contexte, un certain nombre de facteurs pourraient pourtant permettre d'envisager une relance budgétaire. En effet, les efforts considérables de consolidation budgétaire des différents gouvernements ont été salués par le FMI⁷¹ et l'OCDE⁷², les taux souverains sont très bas⁷³ (en baisse depuis quelques années) et la confiance sur les marchés financiers est partiellement restaurée.

69 En théorie économique, à l'effet positif de la « relance keynésienne » s'oppose l'« effet ricardien » : l'augmentation des dépenses publiques en faveur du revenu des ménages pourrait, au lieu de relancer leur consommation, les inciter à épargner, par crainte d'une hausse future des impôts (pour compenser le creusement du déficit qui pourrait se produire).

70 Dossier « La résistance des salaires depuis la grande récession s'explique-t-elle par des rigidités à la baisse ? », *L'économie française*, INSEE Références (2014).

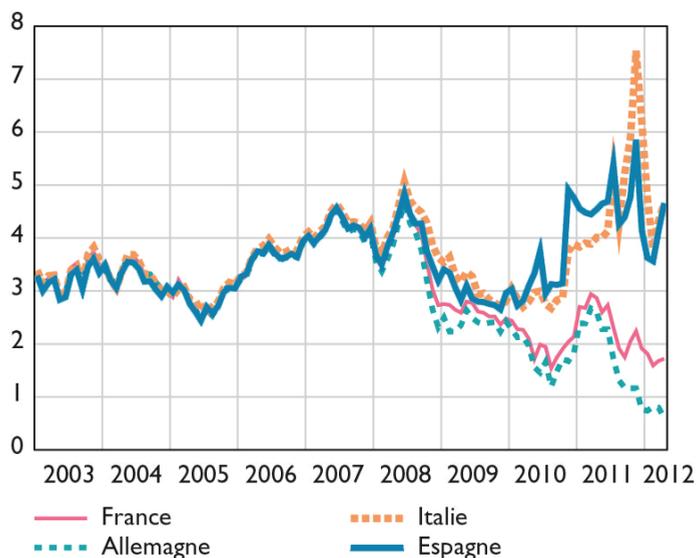
71 « *France : policies on the right track* », *IMF Survey Magazine : countries & regions*, FMI (2014).

72 Le déficit public se réduit mais la dette de l'Etat s'est malgré tout détériorée, et le discours de ces institutions peut apparaître contradictoire : l'OCDE considère que l'assainissement des finances publiques à travers une diminution de la dépense demeure une priorité (*Etudes économiques de l'OCDE, France*, OCDE - 2013) alors qu'en parallèle, elle préconise de préserver et consolider son modèle social, de lutter contre les inégalités et de mener une politique d'innovation plus ambitieuse (*France, promouvoir la croissance et la cohésion sociale*, OCDE, série « Politiques meilleures » - 2012).

73 Les taux auxquels les Etats empruntent, actuellement le taux d'emprunt à court terme de la France est même négatif en termes réels.

Graphique 24 : Taux des obligations souveraines à 5 ans⁷⁴

En %



Source : Banque Centrale Européenne.

La crise a fait prendre conscience de la prépondérance des agences de notation et de leur impact sur le comportement des marchés financiers. Cependant aujourd'hui, malgré un niveau d'endettement élevé et une récente menace de déclassement par Moody's, les investisseurs semblent rester confiants dans la capacité de la France à rembourser sa dette. Ainsi, malgré l'augmentation de la dette, ils voient dans le financement de la France une occasion plus sûre de placements que les marchés d'actions ou d'autres gouvernements européens. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue le niveau historiquement bas des taux qui pourraient remonter. Le niveau élevé de la dette pourrait certes amener à envisager une remontée des taux d'emprunt. Néanmoins, les agences de notation et les grandes institutions internationales ne sont pas attentives qu'à ce seul critère mais surtout, à la capacité de la France à résorber son chômage et à rétablir la cohésion sociale. D'ailleurs, au sortir de la récession, le CESE s'était exprimé sur la question de la dette⁷⁵, et préconisait la création d'un gendarme des agences de notation, tant leur rôle s'est accru ces dernières années. Afin de réduire les incertitudes liées à notre niveau d'endettement, le Conseil préconisait que soit stimulée la détention de titres français par les résidents en veillant toutefois à ce qu'un encouragement de l'épargne vers le financement de la dette souveraine ne se fasse pas au détriment de l'investissement productif. De plus, le CESE recommandait un changement de politique monétaire afin que la Banque centrale européenne puisse jouer son rôle de prêteur en dernier ressort.

⁷⁴ Graphique issu de *L'impact de l'évolution des taux souverains sur les conditions de financement des économies française, espagnole et italienne*, Jean Barthélémy et Magali Marx, bulletin de la Banque de France n°188 (2012).

⁷⁵ Avis du CESE *La dette : un pont entre passé et avenir*, rapporté par Michel Lamy (2012).

Par ailleurs, le FMI a mesuré les effets macro-économiques d'un accroissement de l'investissement public⁷⁶ (grands travaux, politique d'innovation, de recherche, d'éducation, etc.) dans notre contexte économique. Il a notamment conclu qu'un tel accroissement pourrait avoir un impact positif sur la production tant à court terme par un effet de demande accrue aux entreprises, qu'à long terme par un effet d'offre dû à l'amélioration des structures. Malgré le dénigrement systématique de certains médias français et étrangers, le problème de confiance en France semble aujourd'hui résider davantage dans ses propres agents économiques ou au niveau européen que dans le reste du monde.

De son côté, le CESE rappelait que les besoins d'investissement public sont importants, considérables même pour les collectivités locales qui ont à leur charge le logement, une part importante des besoins de réseaux et de mobilité et certaines attentes liées à la transition énergétique, au développement durable et au soutien de la vitalité économique des territoires. Malgré l'impératif de soutenabilité financière difficile dans un contexte de crise, il soulignait également que le non-investissement représente lui-aussi un coût, qui, à terme, peut être très lourd⁷⁷.

Travail et emploi : encore la question du chômage

Une nouvelle baisse du niveau de l'emploi

Le ralentissement de l'activité au cours de ces dernières années impacte fortement l'emploi, provoquant un nouveau recul des embauches en 2014, en particulier dans les secteurs de la production et de la construction (cf. focus « *Les problématiques du logement en France* »). En 2013, l'emploi a progressé dans les seuls secteurs de l'agriculture⁷⁸, l'eau/énergie/déchets et les services non marchands. Face à ce faible niveau d'emploi, le chômage atteint parallèlement des niveaux extrêmement élevés et demeure un fléau que la France ne parvient toujours pas à endiguer.

Le problème est de deux ordres : l'accès au marché du travail (la lutte contre le chômage et le retour à l'emploi) et le sous-emploi. Ces problèmes sont récurrents en France où, depuis le début des années 1980, le niveau de chômage est généralement élevé⁷⁹. Il en va de même pour le sous-emploi dont le développement est notamment lié à la progression du travail à temps partiel subi⁸⁰. Ce phénomène touche l'Europe occidentale depuis la fin des Trente Glorieuses. De manière plus ou moins régulière, plus ou moins durable, sont apparus des niveaux de sous-emploi très élevés, induisant une nouvelle pauvreté, la précarité et l'exclusion. La crise économique de 2008 a aggravé cette tendance, le taux de chômage frappant la population active a atteint 10,2 % au second trimestre 2014⁸¹ (pour l'ensemble des territoires de la France). Quant au sous-emploi, il concerne plus de 6 % de la population.

⁷⁶ *World economic outlook*, FMI, (2014).

⁷⁷ Avis du CESE *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*, rapporté par Didier Ridoret (2012).

⁷⁸ Ce secteur, par rapport à l'emploi, ne sort de la récession que cette année.

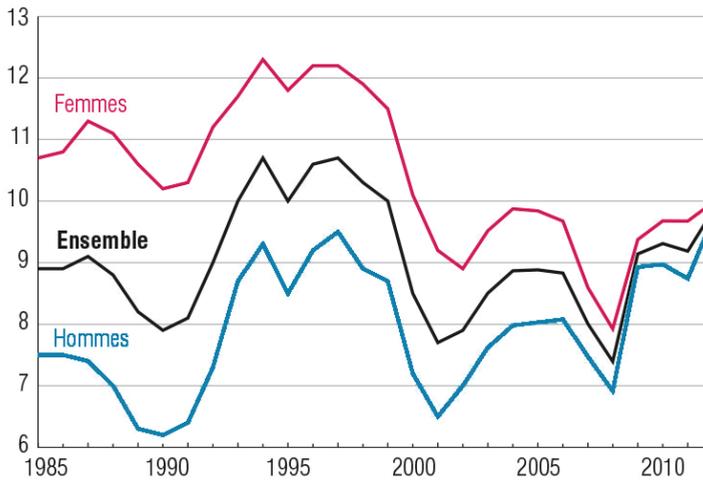
⁷⁹ En France, le chômage fluctue au-dessus de 8 % sur cette période, à l'exception de quelques courtes périodes : en 1990, 2000-2001 et 2007-2008.

⁸⁰ Etude du CESE *Femmes et précarité*, rapporté par Eveline Duhamel et Henri Joyeux (2013).

⁸¹ INSEE, Etude internationale, Challenges des nations (2014).

Graphique 25 : Taux de chômage en France entre 1985 et 2012

En %



Champ : France métropolitaine, population des ménages, personnes de 15 ans ou plus.

Source : INSEE, enquête emploi.

Ces évolutions recouvrent des réalités diverses. En effet, il faut noter une augmentation significative du chômage de longue durée, et une augmentation de la durée moyenne de recherche pour retrouver un nouvel emploi, ce qui aboutit pour certains à compromettre durablement leurs chances de réinsertion dans l'emploi et pour d'autres, à une relative désocialisation.

Encadré état moral des Français n° 5

Inefficacité des politiques de l'emploi

Enquête après enquête, les Français se montrent extrêmement inquiets de la montée du chômage, dont on sait qu'elle figure parmi les principales préoccupations des citoyens^(A). Les Français expriment notamment un très profond scepticisme quant à la capacité de l'État à agir efficacement pour favoriser l'emploi, héritage d'années d'échec dans la tentative d'inverser la courbe du chômage. Ainsi, 17 % seulement des personnes interrogées estiment que l'argent public consacré chaque année par la France à la politique de l'emploi l'est de manière efficace^(B).

Le manque d'efficacité de ces politiques publiques a développé chez le citoyen un sentiment d'abandon qui se traduit par le fait que 88 % des Français éprouvent le sentiment que les gouvernants ne sont pas attentifs à leurs préoccupations^(C). Ce sentiment d'abandon et la déception face au fonctionnement de notre démocratie qui ressortent des enquêtes d'opinion se traduisent dans la réalité, par une désaffection des partis politiques, une diminution constante de la participation aux élections, et entretiennent le pessimisme ambiant tout comme le sentiment d'immobilisme.

(A) Les ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

(B) Ifop pour *Acteurs publics* et EY, avril 2014.

(C) *Fractures françaises* vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

S'agissant des jeunes, si les non-qualifiés connaissent les plus grandes difficultés, les plus qualifiés, sauf à de rares exceptions, peinent eux aussi à trouver un emploi. Cette situation en contraint beaucoup à accepter des emplois mal rémunérés voire des stages pas toujours qualifiants et insuffisamment valorisés. En conséquence, de nombreux jeunes ne quittent pas le domicile familial et ne peuvent pas se projeter dans l'avenir, leur niveau de rémunération ou l'absence d'emploi stable obérant leur capacité à accéder à l'autonomie. Il s'agit de la génération qui subit le plus durement les conséquences de la crise, mais toutefois de manière très inégale. En effet, une fracture se creuse entre diplômés et non-diplômés, mais aussi entre les territoires français. Ainsi en Outre-mer le chômage atteint des records chez les jeunes, avec parfois un taux supérieur à 50 %. Les contrats aidés en faveur de la jeunesse n'ont pas réussi à endiguer cette tendance.

Par ailleurs, cette situation favorise l'émergence des emplois précaires, à temps incomplet et dont le niveau de rémunération ne permet pas de vivre décemment. Le plus souvent, les titulaires de ce type d'emplois sont des parents célibataires, majoritairement des femmes qui, pour faire vivre leur famille, acceptent des emplois à horaires atypiques et très contraignants⁸². D'autres femmes se retrouvent à devoir abandonner leur activité professionnelle, considérant qu'il est plus conciliable pour elles de percevoir le CLCA (complément de libre choix d'activité) et de s'occuper de leurs enfants que de jongler avec des horaires impossibles pour un faible niveau de rémunération qui ne permet pas de financer la garde des enfants⁸³.

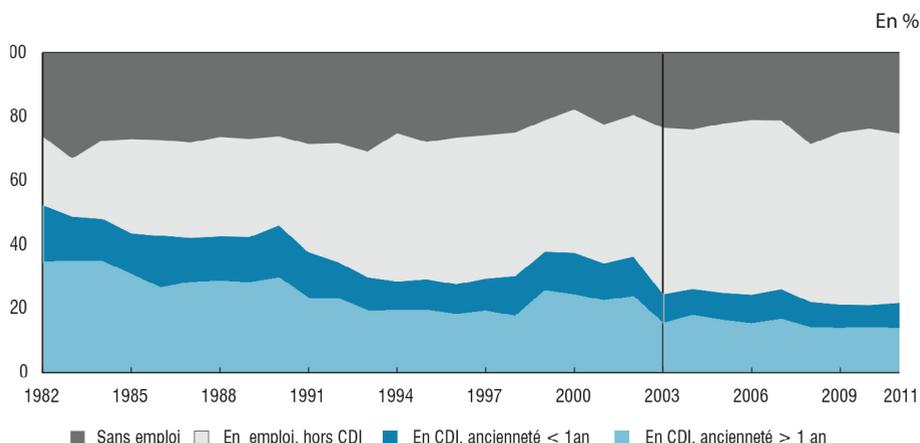
Si la flexibilité du travail n'existe pas de manière formelle en France, pour autant, le recours aux contrats courts y est tout à fait possible. En effet, bien que le CDI reste encore largement majoritaire dans le salariat, plus de 90 % des embauches se font sous la forme de CDD ou de contrats d'intérim⁸⁴, lesquels d'ailleurs sont de durées de plus en plus courtes et détournées de leur vocation initiale. La probabilité qu'un salarié en CDD ou en intérim occupe un emploi en CDI ultérieurement ne cesse de décroître depuis les années 1980.

⁸² Etude du CESE *Femmes et précarité*, rapporté par Emeline Duhamel et Henri Joyeux (2013).

⁸³ Etude du CESE *Les femmes éloignées du marché du travail*, rapporté par Hélène Fauvel (2013).

⁸⁴ *Emploi et salaires*, INSEE Références (2014).

Graphique 26 : Situation au bout d'un an des salariés en CDD, intérim ou stage



Champs : France métropolitaine, salariés du privé.
 Lecture : en 2011, pour 100 salariés en CDD, intérim ou stage un an plus tôt, 14 sont en CDI avec une ancienneté d'au moins un an, donc *a priori* chez le même employeur, 8 sont en CDI avec une ancienneté de moins d'un an, donc *a priori* chez un autre employeur, 53 sont en emploi non CDI et 25 sont sans emploi.

Note : rupture de série en 2002/2003

Source : INSEE, enquêtes Emploi.

En parallèle, une évolution paradoxale – la part des emplois instables n'augmentant pas, amène l'INSEE à conclure que « *le fonctionnement du marché du travail se rapproche d'un modèle segmenté, où les emplois stables et les emplois instables forment deux mondes séparés, les emplois instables constituant une « trappe » pour ceux qui les occupent* », particulièrement les jeunes et les femmes (cf. Contribution de la DPEPP⁸⁵ « *Les évolutions du travail (ou activités) dans une perspective de moyen terme* »). S'agissant du recrutement ou de la gestion des contractuels, le secteur public montre le mauvais exemple. En 2011, les trois fonctions publiques (État, territoriale et hospitalière) employaient plus de 900 000 non-titulaires, soit 20 % du total de leurs agents contre moins de 15 % en 2000. Il est paradoxal de constater que ces emplois sont moins protégés que dans le secteur privé et il n'est pas rare de voir des agents enchaînant des contrats en CDD, année après année. De plus, le plan de titularisation issu de la Loi Sauvadet n'a pas abouti aux résultats escomptés en matière de résorption de la précarité dans la Fonction publique.

Sur le marché du travail, un élément devient désormais primordial, l'impact de plus en plus déterminant et durable du niveau de formation. Ainsi, au cœur du problème (ou des solutions !) se situent la formation initiale et continue de la population active.

85 Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE.

Une formation professionnelle insuffisamment développée pour les chômeurs

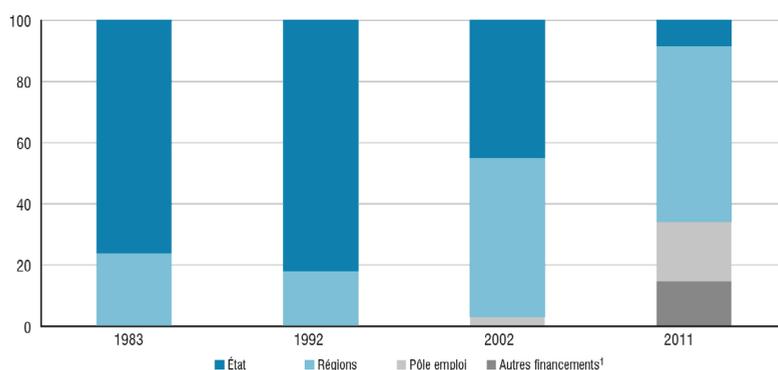
Dans le sens décrit plus haut, le marché du travail français devient *de facto* de plus en plus flexible. Pérenniser l'embauche dans un contexte de grandes incertitudes n'est pas toujours possible pour les entreprises, en particulier pour les petites structures où la volatilité des commandes a un impact beaucoup plus important sur le besoin de main-d'œuvre permanent que dans les grandes entreprises.

La France se retrouve dans une situation paradoxale avec, d'un côté, des personnes au chômage toujours plus nombreuses et, de l'autre, des entreprises confrontées à l'inadéquation entre les compétences qu'elles recherchent et celles que présentent les personnes sans emploi. De plus, comme le constate le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), le marché du travail se caractérise en France par un phénomène massif de surqualification à l'embauche. Cette situation crée non seulement des frustrations chez ceux qui, titulaires d'un diplôme, ne trouvent pas d'emploi correspondant à leur niveau, mais représente aussi un frein considérable à l'emploi des jeunes non diplômés, alors que les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires étaient censés favoriser leur embauche.

Ainsi, la formation continue en dehors de l'entreprise est primordiale, non seulement pour améliorer le niveau des qualifications et accroître les compétences des demandeurs d'emploi mais également pour que ces derniers correspondent et répondent davantage à la réalité du marché. L'État a transféré la formation professionnelle aux régions puis à Pôle emploi, dans le souci d'une meilleure adéquation des actions avec les besoins au plus près du terrain. Aujourd'hui, une externalisation croissante de cette mission au profit d'organismes privés témoigne d'une forme de désengagement des pouvoirs publics.

Graphique 27 : Répartition des entrées en formation suivies par les demandeurs d'emploi selon le financeur principal des coûts pédagogiques

En %



Autres financements : stagiaires, Agefiph, UPCA, départements, etc. Champ : France métropolitaine.

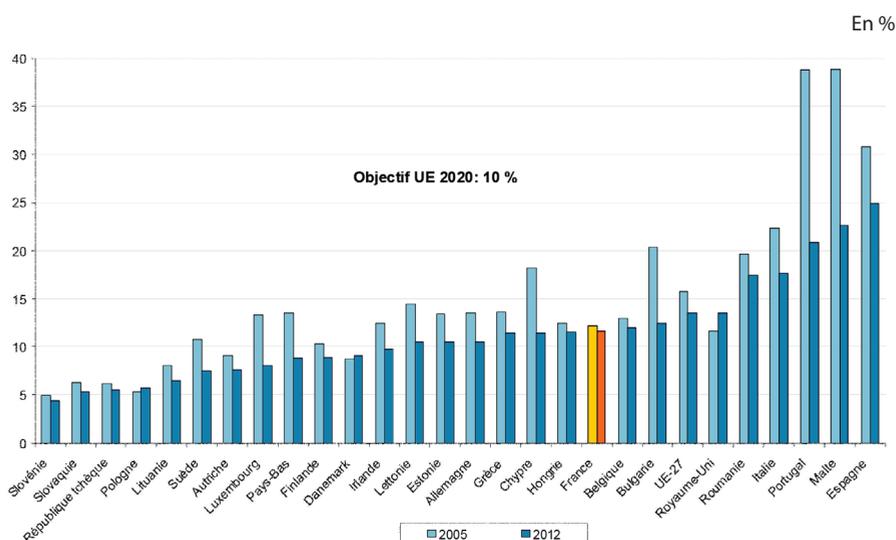
Source : DARES, Base régionalisée des stagiaires à partir de 2004.

Déjà insuffisante tant en volume d'heures de formation par salarié qu'en nombre de diplômes délivrés⁸⁶, la formation continue est actuellement un facteur aggravant des inégalités ; les personnes exclues demeurant une nouvelle fois majoritairement les chômeurs⁸⁷.

Une formation supérieure discriminante

Un chiffre fort, caractérisant les défaillances du système scolaire, est le nombre de jeunes sortis du système éducatif précocement et sans aucun diplôme : 150 000 jeunes dans un contexte de fortes exigences en matière de formation initiale sur le marché du travail.

Graphique 28 : SNDD - Défi n°2 -
Les « sorties précoces » : part des 18-24 ans ne suivant ni études ni formation et sans diplôme de l'enseignement secondaire de 2ème cycle



Note : Les pays sont ordonnés en fonction de la valeur en 2012.

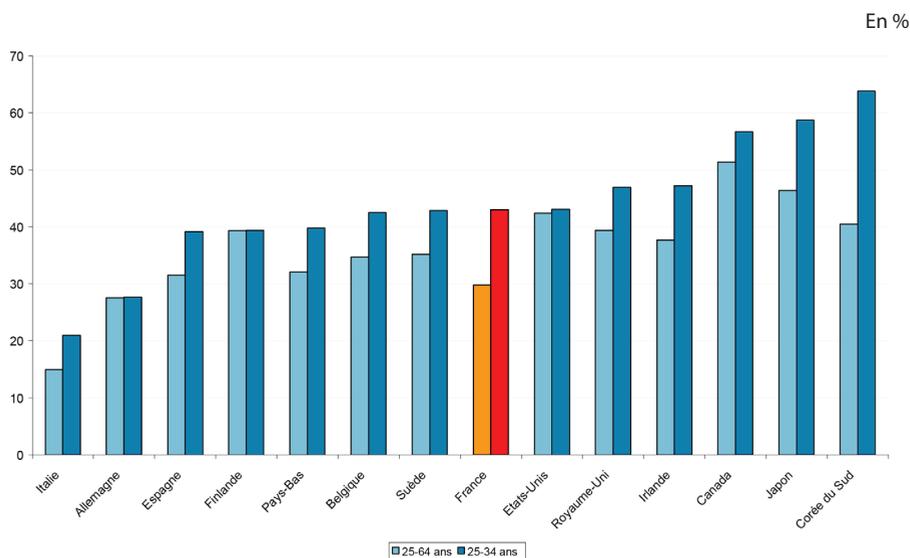
Source : Eurostat, 2012 (calculs à partir des enquêtes sur les forces de travail).

Pourtant, le niveau de formation des jeunes a connu dans les années 1990 un progrès très marqué et la France est plutôt bien positionnée en termes de nombre de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les jeunes adultes par rapport à des pays tels les États-Unis et la Suède.

⁸⁶ Ce retard se poursuit dans la mesure où ces données quantitatives sont stables.

⁸⁷ 67 % des diplômés du supérieur long suivent une formation pour raison professionnelle quand seulement 26 % des non-diplômés sont concernés.

Graphique 29 : SNDD - Défi n°2 - Proportion des jeunes et des adultes diplômés de l'enseignement supérieur en 2011



Source : OCDE, regard sur l'éducation, enquête forces de travail.

Mais la particularité du système de formation initiale français tient dans son cloisonnement entre les différentes filières. L'importance du diplôme y est prépondérante et la distinction opérée entre grandes écoles et universités, fondamentale. Une autre de ses spécificités tient aussi à son aversion à l'égard des ruptures de parcours conduisant les étudiants à rencontrer des difficultés d'acceptation dans une filière lors d'un changement ou lors d'une reprise d'un cursus interrompu.

Les inégalités de parcours et de réussite sont en outre très marquées, et les jeunes étudiants font face à une forte concurrence pour accéder à la filière de leur choix. Le CESE rappelle dans son avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*⁸⁸, que le cursus antérieur (bac général, technologique ou professionnel) est trop déterminant. En effet, les bacheliers professionnels et technologiques, facilement exclus des formations « courtes » type BTS et IUT pour lesquelles ils sont pourtant efficacement préparés, doivent souvent se replier sur une formation universitaire où leur risque d'échec est particulièrement élevé. Une fois de plus, la formation initiale reproduit les inégalités sociales, du fait du lien étroit entre le milieu social d'origine de l'étudiant et son futur parcours. Les conditions de vie des étudiants ne les aident pas non plus à s'élever socialement. Ainsi, ceux dont les parents ne peuvent assumer la charge financière ou matérielle indispensable à de bonnes conditions d'études connaissent de nombreuses difficultés, essentiellement dues à la modicité des bourses et à la pénurie de logements. Aussi le travail salarié devient-il une nécessité pour nombre d'entre eux.

« En leur état actuel, les modes de financement et de gouvernance [des universités] traduisent la difficulté de concilier deux priorités : d'une part, viser l'émergence de pôles d'excellence et

88 Rapporté par Gérard Aschieri (2012).

d'autre part, favoriser la réussite du plus grand nombre d'étudiants »⁸⁹. Cet objectif a visiblement été délaissé ces derniers temps.

Encadré état moral des Français n° 6

Une jeunesse entre motivation et désenchantement

Chez les jeunes, le pessimisme est très marqué et se traduit par le fait que seuls 26 % d'entre eux pensent que leur avenir sera sensiblement meilleur que la vie qu'ont menée leurs parents^(A) tandis que 23 % uniquement estiment que leur vie actuelle (déjà morose) est pourtant meilleure que l'avenir réservé à leurs futurs enfants.

Le sentiment d'injustice ressenti par une majorité de Français est exacerbé chez les jeunes qui considèrent à 92 % qu'il y a trop d'injustices.

Plus particulièrement, une large majorité de jeunes (70 %) ont le sentiment que la société ne leur permet pas de montrer ce dont ils sont capables^(B). Ce sentiment est en forte progression depuis 2006 et les jeunes Français sont les plus sensibles à ce sentiment parmi les jeunes européens.

Globalement, si les jeunes plébiscitent encore à 81 % la valeur travail en laquelle ils croient pour s'en sortir, ils ont toutefois le sentiment paradoxal que leurs efforts ne sont pas récompensés : ni pendant leur scolarité, ni au moment de leur insertion dans le monde du travail.

Pour ce qui concerne le système éducatif, ils ont le sentiment que tout est joué d'avance. Ainsi environ 60 % des jeunes estiment que le système éducatif ne donne pas sa chance à chacun^(C) et pour 84 % d'entre eux, qu'il ne prépare pas efficacement au marché du travail (les Français sont d'ailleurs les plus critiques d'Europe envers leur système éducatif^(D)). Les raisons de cette défiance peuvent être recherchées dans les moyens mis à la disposition des élèves. En effet, dans un système qui consacre moins de crédits dans le premier cycle que dans les cycles supérieurs, les inégalités au berceau ne sont pas nivelées, mais reproduites, voire creusées. Alors que les jeunes d'aujourd'hui sont les enfants des enfants de la crise, les ressources et le patrimoine culturel des familles sont d'autant plus décisifs. Ce sentiment que l'ascenseur social est bloqué influe sur le moral des jeunes qui se sentent dans une impasse mais également sur la cohésion sociale en créant des communautés étanches.

Pour ce qui concerne le monde professionnel, le manque de reconnaissance est également primordial et environ 60 % des jeunes développent le sentiment de ne pas être payé à hauteur de leur qualification. Pour valoriser leurs qualifications, les jeunes diplômés envisagent de plus en plus de chercher un emploi à l'étranger (27 % en 2013 contre 13 % en 2012), alors qu'en France, le taux de chômage des jeunes diplômés ne cesse de croître. Pour autant, malgré ce pessimisme, les jeunes se disent prêts à en découdre et ne perdent pas leur motivation. Ainsi, parmi ceux qui ont un emploi, il apparaît que ce sont les salariés les plus jeunes qui se disent les plus motivés (70 % des 25-34 ans et surtout 80 % des 18-24 ans) et se considèrent comme les moins stressés (37 %).

(A) « Génération quoi » – questionnaire participatif sur <http://www.france2.fr>.

(B) *Ibid.*

(C) Audition de Camille Peugny sociologue et maître de conférence à l'Université Paris VIII, le 14 mai 2014.

(D) Sondage BVA, « Les Européens et le système éducatif », septembre 2011.

En dehors de ces inégalités, la France est également un pays qui prépare peu ses jeunes à entrer dans le monde du travail. L'accompagnement en fin de parcours est limité et une part importante des jeunes se retrouvent directement confrontés au chômage. Le diplôme demeure un des moyens les plus efficaces pour échapper à ce fléau : parmi les jeunes se retrouvant au chômage en 2012, 47 % étaient sans diplôme ou au mieux diplômés du brevet des collèges, contre un jeune diplômé du supérieur sur dix⁹⁰.

Malgré les ambitions affichées en matière de réussite des étudiants, les réformes successives de l'université ne sont pas parvenues à mettre fin à la reproduction des inégalités. Plusieurs leviers doivent être activés afin de favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi. Comme le CESE le préconisait dans son avis d'octobre 2012⁹¹, il faut d'une part agir sur les causes structurelles du sur-chômage des jeunes, en renforçant l'accès à la formation et en élevant le niveau de qualification. Une meilleure transition entre le système éducatif et l'emploi doit être assurée, notamment par le développement et l'amélioration des formations en alternance ou la généralisation des stages dans un cadre réglementé. Il est nécessaire d'autre part d'améliorer le fonctionnement du marché du travail et de renforcer l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi. Toutefois l'insertion des jeunes dans l'emploi passe aussi par le développement de la professionnalisation des filières et de l'apprentissage, ainsi que le préconise régulièrement le CESE, la stabilité dans l'emploi demeurant l'un des moyens les plus efficaces pour réduire la pauvreté.

Une polarisation inquiétante de la société française

Un maintien trompeur du niveau de vie médian des Français

□ *Un accroissement très marqué des inégalités*

Bien que le « niveau de vie » médian⁹² de la population française soit resté stable malgré la crise, les évolutions des revenus ont été très disparates ces dernières années⁹³. En effet, les ménages dont les revenus sont situés en-dessous du 5^{ème} décile⁹⁴, soit le niveau de revenu médian, ont vu leur situation se dégrader et inversement, celle des ménages au-dessus s'est améliorée. Cet écart est explosif : lorsqu'on compare le décile 9 au décile 1, l'indicateur D9/D1 reste relativement faible et stable (autour de 3,5), mais si on compare la moyenne des

90 *Formations et emploi*, INSEE Références, dossier « Face à la crise, le diplôme protège du chômage et favorise l'accès à la formation continue », p.9 (2013).

91 Avis du CESE *L'emploi des jeunes*, rapporté par Jean-Baptiste Prevost (2012).

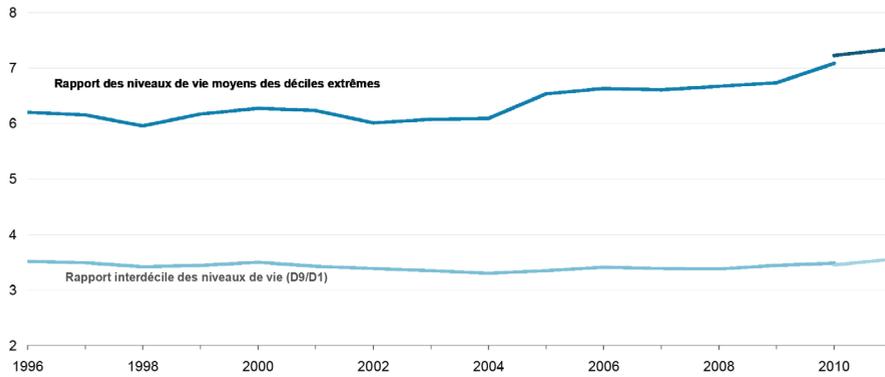
92 Le « niveau de vie » est un indicateur statistique lié au revenu des ménages : il est calculé à partir de leur revenu disponible et divisé, non par le nombre de personnes dans le ménage mais par le nombre d'« unités de consommation » (uc). Celles-ci sont calculées selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE qui attribue 1 uc au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de plus de 14 ans et 0,3 uc aux moins de 14 ans. Ainsi, par exemple, un couple disposant de 3 000€/mois a un niveau de vie non pas de 1 500€ par personne (montant divisé par 2) mais de 2 000€ (montant divisé par 1,5), en raison de frais partagés (chauffage, alimentation, etc.) Le niveau de vie médian partage les ménages en deux parts égales, 50 % ayant moins que ce niveau et 50 % ayant plus.

93 Basé sur *Les revenus et le patrimoine des ménages*, INSEE Références, « Vue d'ensemble : inégalités de niveau de vie et pauvreté 2011 », pp.9 à 21 (2014).

94 Les déciles sont les valeurs qui partagent la distribution des niveaux de vie en 10 parts égales. Ainsi, par exemple, le 1^{er} décile (D1) représente le niveau de vie au-dessous duquel se situent 10 % des ménages, ou inversement, le niveau de vie au-dessus duquel se situent 90 % des ménages. Le 5^{ème} décile représente le niveau de vie tant au-dessous qu'au-dessus duquel se situent 50 % des ménages.

revenus des 10 % les plus élevés à la moyenne des 10 % les plus faibles, le rapport atteint 7,3 en 2011, en très nette progression depuis 2004 (6,1).

Graphique 30 : SNDD : indicateur de contexte n°3 -Distribution des niveaux de vie : rapport des déciles extrêmes et rapport inter-déciles (D9/D1)



Sources : INSEE–DGI, enquête revenus fiscaux 1996-2005 et INSEE-DGFIP-CNAF-CCMSA, enquête revenus fiscaux et sociaux de 2005 à 2011.

Ainsi, en 2011, pour 90 % des foyers fiscaux, le revenu moyen⁹⁵ par unité de consommation⁹⁶ s'élevait à 40 077 €. Au-delà, la fracture se creuse, les « hauts revenus » (9 % des ménages, issus des 10 % de revenus les plus élevés) percevant déjà près du triple⁹⁷. Quant au 1 % des ménages restant, dit les « très hauts revenus », il existe des écarts encore plus importants : les ménages les « plus aisés » bénéficient d'un revenu jusqu'à dix fois plus élevé que les ménages « aisés »⁹⁸, mais surtout soixante-quinze fois plus élevé que celui de 90 % des ménages français.

⁹⁵ Ensemble des revenus perçus en 2011, exprimé par unité de consommation : revenus d'activité (salaires, revenus des indépendants, allocations chômage, etc.), de remplacement (pensions, retraites, rentes, etc.), du patrimoine (foncier et valeurs mobilières) et exceptionnels (plus-values, gains de levée d'option, etc.). Il s'agira pour ce premier chiffre des 9 premiers déciles, soit 90 % des ménages.

⁹⁶ Cf. note de bas de page n° 91, page 56..

⁹⁷ 9 % des ménages français perçoivent un revenu moyen de 114 449 €.

⁹⁸ Les « aisés » (0,9 % des ménages, dans le dernier décile) perçoivent un revenu moyen de 312 734 €, les « très aisés » (0,09 %) de 897 691 € et les « plus aisés » (0,01 %) de 3 019 245 €.

Tableau 4 : Revenus imposables des ménages perçus en 2011
selon le montant déclaré, par unité de consommation

	Les neufs premiers déciles	Les hauts revenus	Les aisés	Les très aisés	Les plus aisés	Ensemble
Part de la classe concernée (en %)						
Revenus d'activité ou de remplacement	100	100	100	100	100	100
Salaires, allocations chômage, etc.	79	81	81	82	87	79
Pensions, retraites, rentes et revenus accessoires	42	42	40	40	44	42
Revenus des indépendants	9	20	37	38	34	10
Revenus du patrimoine	60	90	97	99	99	63
Foncier	13	45	69	72	72	16
Valeurs mobilières	58	87	95	98	99	61
Revenus exceptionnels	2	9	21	34	49	3
Plus values, gains divers et revenus au quotient	2	9	21	34	49	3
Gains de levée d'option	0	0	1	2	3	0
Moyenne du revenu (en euros)						
Revenus d'activité ou de remplacement	34 321	88 741	198 169	453 917	1 054 217	41 194
Salaires, allocations chômage, etc.	32 752	77 541	152 501	345 347	798 186	38 379
Pensions, retraites, rentes et revenus accessoires	16 412	32 507	33 561	39 879	79 442	18 025
Revenus des indépendants	15 847	59 897	160 148	399 638	924 412	30 356
Revenus du patrimoine	1 592	10 067	58 372	300 684	1 663 173	4 142
Foncier	3 870	9 504	26 964	65 779	132 939	6 439
Valeurs mobilières	797	5 557	40 324	256 055	1 576 044	2 581
Revenus exceptionnels	4 164	15 641	56 193	143 090	301 855	13 924
Plus values, gains divers et revenus au quotient	3 897	13 887	50 085	122 865	49 223	12 330
Gains de levée d'option	20 065	47 184	118 119	339 297	987 612	62 604

Champ : France métropolitaine, personnes appartenant à des ménages fiscaux dont le revenu déclaré par unité de consommation est strictement positif.

Lecture : en 2011, 10 % des ménages (colonne Ensemble) perçoit des revenus indépendants. Ces revenus représentent en moyenne 30 356 € pour les ménages qui les déclarent.

Sources : DGFIP, exhaustif fiscal 2011, calculs de l'INSEE.

Cette spirale déjà entamée il y a de nombreuses années, ne s'est pas résorbée avec la crise, bien au contraire. En effet, plus les ménages sont aisés et plus leurs revenus augmentent⁹⁹ alors que la tendance s'inverse pour les ménages au-dessous du revenu médian¹⁰⁰.

Ce différentiel conséquent s'explique en grande partie par les revenus du patrimoine. En effet, à l'inverse des revenus d'activité relativement stables sur cette période, les revenus du patrimoine (foncier et valeurs mobilières) augmentent significativement (particulièrement les valeurs mobilières). De plus, le patrimoine en France est très concentré : ce phénomène est observable sur la précédente décennie¹⁰¹ et culmine en 2010 avec 48 % de la masse totale du patrimoine détenue par les 10 % des ménages français les mieux dotés quand les 10 % des ménages les moins dotés n'en possédaient que 0,1 %.

À l'opposé du sentiment général, il apparaît que la France demeure attractive et créatrice de grandes fortunes. En effet, les rapports d'organismes financiers sur la richesse mondiale corroborent régulièrement ce constat. A titre d'exemple, le Crédit Suisse¹⁰² rappelle que

⁹⁹ Du 5^{ème} décile au 8^{ème} décile, le niveau de vie augmente de 0,1 à 0,8 %, et de 2,2 % pour le 9^{ème} décile en 2011.

¹⁰⁰ Le niveau de vie moyen par unité de consommation des ménages des déciles 1 à 4 diminue de 0,2 à 0,8 %.

¹⁰¹ Au cours de la dernière décennie, l'aggravation de cette situation a été très marquée : entre 2004 et 2010 le rapport entre les masses de patrimoine des ménages les mieux dotés par rapport aux moins dotés a augmenté de près de 35 %.

¹⁰² *Global Wealth Report* de l'institut de recherche du Crédit Suisse (2013).

la France est classée troisième mondiale (derrière les États-Unis et le Japon) en nombre de millionnaires, et le classement Forbes 2014 souligne en France un nombre record de milliardaires cette année, dont la fortune s'est encore accrue.

Tableau 5 : Principaux changements quant au nombre de millionnaires par pays entre 2011 et 2012

Main gains				Main losses			
Country	Adults (thousand) with wealth above USD 1m			Country	Adults (thousand) with wealth above USD 1m		
	2011	2012	change		2012	2013	change
USA	11,534	13,216	1,682	Japan	3,964	2,655	-1,309
France	1,924	2,211	287	Brazil	233	221	-12
Germany	1,514	1,735	221	Argentina	32	27	-5
Italy	1,323	1,449	127	South Africa	47	43	-5
UK	1,412	1,529	117	Russia	88	84	-4
Sweden	406	506	100	Egypt	25	22	-3
China	1,033	1,123	90				
Spain	355	402	47				
Canada	948	993	46				
Belgium	231	269	38				
World	29,867	31,680	1,814	World	29,867	31,680	1,814

Source : Crédit Suisse, *Global Wealth Databook 2013*.

Conviction que les inégalités se sont aggravées et sentiment d'appauvrissement

La France n'est pas assez égalitaire, c'est en tout cas le sentiment de 74 % des Français^(A), et cette situation semble s'aggraver pour 77 % de la population. Les sentiments d'exclusion et de pauvreté sont également en augmentation depuis 5 ans pour atteindre 92 % de la population^(B). Ces sentiments d'injustice et d'exclusion, qui sont particulièrement marqués pour certaines catégories sociales : les femmes, les personnes âgées de 50 ans et plus, les ouvriers et les non-diplômés^(C), renforcent le pessimisme ambiant et touchent les fondements de notre cohésion sociale d'autant plus que ces menaces semblent réelles. En effet, 75 % des Français pensent qu'eux-mêmes ou un de leurs proches pourraient se retrouver un jour en situation de précarité^(D). Les classes moyennes et modestes sont particulièrement touchées par ce sentiment de paupérisation^(E).

Les principales raisons évoquées pour expliquer le sentiment de pauvreté et d'exclusion sont liées à l'emploi : licenciement (90 %) et salaires trop faibles (88 %). Le manque de travail, apparaît en troisième position (71 %), en hausse de 6 points par rapport à 2008, et 48 % ne sont pas d'accord sur le fait que les chômeurs pourraient trouver du travail s'ils le voulaient vraiment^(F), signe que le chômage et la concurrence entre les salariés inquiètent de plus en plus les Français^(G) et prouve d'une prise de conscience d'un réel besoin de solidarité.

Dans cette France perçue comme inégalitaire, certaines inégalités sont moins tolérées que d'autres. Dans le top 5 des indignations des Français, les inégalités d'accès à la santé sont de loin vues comme les moins acceptables^(H), devant l'écart entre hauts et bas salaires (34 %) et les inégalités sociales (33 %).

Pour établir la justice sociale, une majorité de la population pense que la solution serait de prendre aux « riches » pour donner aux « pauvres ». Si ce sentiment prédomine encore, il tend toutefois à diminuer. En effet, la part de la population qui partage cette opinion était en croissance constante depuis 2009, pour atteindre un pic s'élevant à 73 % fin 2011. En 2014, elle est revenue à un niveau proche de 55 %^(I). Ainsi, la théorie selon laquelle les inégalités se creusent car les « riches » se sont enrichis au détriment des « pauvres » semble être de plus en plus répandue.

(A) Les Ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

(B) Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection et les inégalités (2013).

(C) *Ibid.*

(D) Les Ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

(E) *Ibid.* Près de 40% des classes moyennes et 55 % des classes modestes développent un sentiment de paupérisation.

(F) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

(G) Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection et les inégalités - 2013.

(H) *Ibid.*

(I) Le baromètre de la confiance politique, vague 5 janvier 2014, Cévipof et Science Po.

Ainsi, si notre pays demeure attractif et a bien résisté à la crise du point de vue du niveau de vie médian et des revenus patrimoniaux, la concentration du patrimoine sur un nombre limité de ménages traduit un accroissement des inégalités. Cette situation n'est pas sans rappeler la situation de la France il y a plus de cent ans¹⁰³. En parallèle de la diminution des revenus d'activité de ménages déjà démunis, la population pauvre en France est de plus en plus importante.

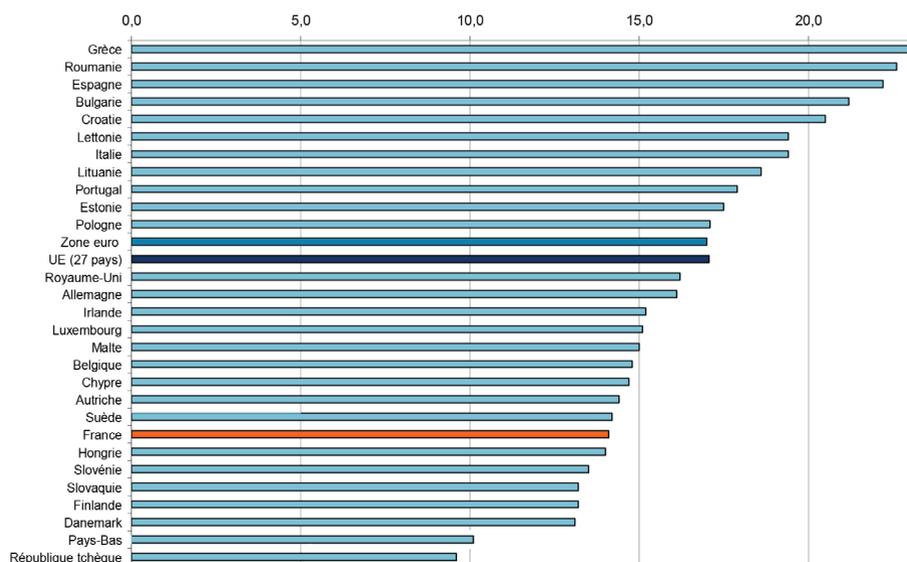
103 *Le capital au XXI^{ème} siècle*, Thomas Piketty (2013).

□ Une dégradation disparate des conditions monétaires favorisant le développement de la pauvreté

En Europe¹⁰⁴ durant la crise, les ressources monétaires des européens les plus démunis ont diminué plus fortement que celle du reste de la population et cette évolution a conduit à une augmentation généralisée de la pauvreté¹⁰⁵. La France n'a pas échappé à cette dégradation, son taux de pauvreté après transferts sociaux progressant de 0,6 point entre 2007 et 2013 pour atteindre 13,7 %¹⁰⁶. La France demeure cependant parmi les pays au plus faible taux de pauvreté, très en deçà de la moyenne européenne (16,6 %), du Royaume-Uni (15,9 %) ou de l'Allemagne qui malgré une sortie de crise rapide et un marché du travail plus dynamique voit son taux de pauvreté atteindre 16,1 % en progression de 0,9 point depuis 2007 et de 3,6 points depuis 2005.

Ainsi, la France se situe dans une position plutôt favorable vis-à-vis de ses partenaires européens en raison de son niveau de développement économique avancé et de l'importance de ses transferts sociaux. Malgré les critiques dont il fait l'objet, notre système de protection sociale a en effet constitué un puissant amortisseur social, et ainsi pu éviter une plus forte progression de la pauvreté. Très efficace au cœur de la crise pour éviter une chute des revenus les plus faibles, ce système de transfert n'a pas eu d'effets assez redistributifs vers les plus démunis à la suite des mesures de consolidation budgétaires. Ainsi les années 2010-2011 ont connu la hausse de la pauvreté monétaire la plus marquée de notre période de crise.

Graphique 31 : SNDD - Défi n°8 -
Taux de pauvreté monétaire après transferts sociaux



Source : Eurostat, taux de pauvreté monétaire après transferts sociaux, source EU-SILC 2012 (revenus perçus en 2011).

104 La France dans l'Union européenne, INSEE Références, pp.25 à 41 (2014).

105 On considère qu'une personne vit en-dessous du seuil de pauvreté si son revenu mensuel est inférieur à 60 % du revenu médian, soit 977 €/mois en 2011. A titre indicatif cette année-là, le RSA et l'ASPA sont à 467 € et 742 € mensuels respectivement.

106 Cela représente malgré tout entre 8 et 9 millions de personnes.

Les populations les plus affectées par la pauvreté sont les chômeurs et les familles monoparentales¹⁰⁷. En revanche, grâce à la revalorisation des pensions ou du minimum vieillesse, les retraités ont vu au contraire leur taux de pauvreté monétaire¹⁰⁸ diminuer pendant la crise. De fait, les autres catégories les plus pauvres de la population sont les étudiants (près d'un sur cinq¹⁰⁹) et les 7 à 8 % de salariés-travailleurs pauvres, ce qui représente un grand nombre de personnes pauvres compte tenu de leur poids dans le total de la population.

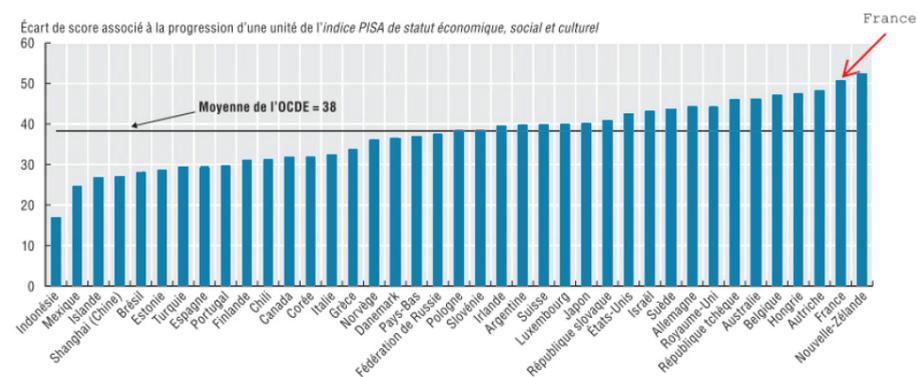
La forte croissance de la pauvreté en France trouve principalement ses raisons dans la situation de notre marché du travail. En effet, les chômeurs comptent pour près de la moitié dans l'augmentation de la pauvreté monétaire¹¹⁰ et une partie des salariés, seconde catégorie de la population la plus touchée par cet accroissement, en est de plus en plus victime. Le développement du travail précaire et du temps partiel¹¹¹, parmi d'autres formes de sous-emploi, conduit à l'augmentation du nombre de travailleurs pauvres en France.

Par ailleurs, un effort particulier doit être fait sur l'école, longtemps vecteur de promotion sociale, et devenu depuis quelques décennies un des principaux facteurs de reproduction des inégalités. Laisser les choses en l'état constitue un risque majeur de délitement de la cohésion sociale.

Le système scolaire français : facteurs d'inégalités présentes et futures

Les difficultés scolaires apparaissent dès la maternelle, et l'échec s'installe et perdure tout le long de la scolarité obligatoire. Les enquêtes PISA¹¹² sont édifiantes sur ce point et attestent du retard de la France. D'ailleurs, selon l'OCDE, entre 2003 et 2012, le système français « s'est dégradé » et « beaucoup plus d'élèves [sont] en difficultés ». Et d'ajouter : « le système d'éducation français est plus inégalitaire en 2012 qu'il ne l'était neuf ans auparavant et les inégalités sociales se sont surtout aggravées entre 2003 et 2006 ».

Graphique 32 : L'influence du milieu social d'origine sur la performance des élèves



¹⁰⁷ En termes de pauvreté monétaire, 38,9 % parmi eux et 32,1 % respectivement.

¹⁰⁸ Il est de 9,3 % en 2011.

¹⁰⁹ 18,9 % des étudiants sont pauvres en termes monétaires.

¹¹⁰ La part des chômeurs vivant en-dessous du seuil de pauvreté passe de 35,8 % à 38,9 % entre 2008 et 2011.

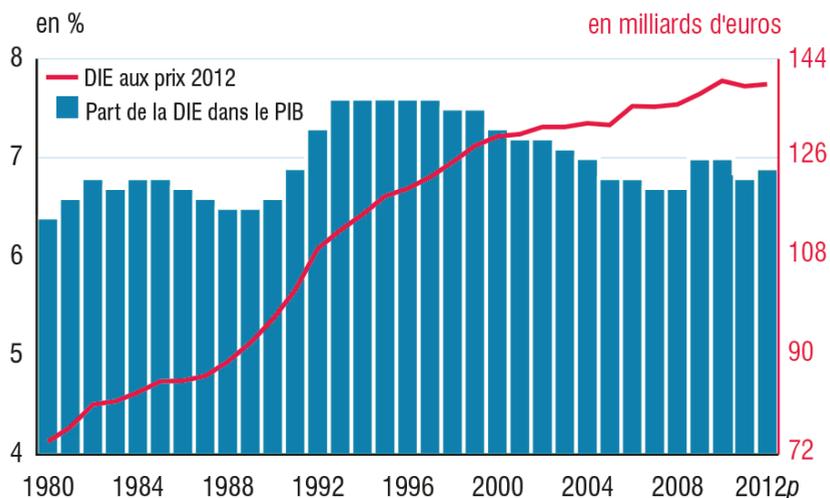
¹¹¹ Étude du CESE *Le travail à temps partiel*, rapporté par Françoise Milewski (2013).

¹¹² *Program for International Student Assessment*, programme international pour le suivi des acquis des élèves, réalisé par l'OCDE sur un grand ensemble de pays membres et non-membres en 2003 et 2012.

Ainsi, l'école est au cœur de la lutte contre les inégalités présentes et à venir. L'avis du CESE sur *Les inégalités à l'école*¹¹³ décrivait déjà en 2011 avec pertinence les défaillances du système scolaire et considérait la question scolaire comme éminemment sociale. Il évitait en cela de faire reposer sur les enseignants et leurs méthodes, toute la responsabilité des difficultés de l'école. A ce titre, il dénonçait « l'absence de formation professionnelle initiale des enseignants et une formation continue sinistrée ». Plus récemment, l'avis sur *L'avant-projet de loi et de programmation pour la refondation de l'école de la République* rappelait que les équipes pédagogiques font preuve d'initiatives originales pour améliorer la qualité de leur enseignement, sans reconnaissance ni soutien. Dans ces deux avis, le CESE estimait aussi que donner la priorité à l'enseignement primaire, restaurer la formation initiale des enseignants, mettre véritablement en œuvre un socle commun de connaissances et de compétences cohérent et enfin instaurer une éducation civique et morale doivent être les grands objectifs de l'éducation. Force est de constater que beaucoup de chemin reste à parcourir, la réforme des rythmes scolaires rajoutant aux tensions déjà existantes.

Or, les moyens mis à disposition dans l'éducation des enfants et des adolescents, bien qu'ayant augmentés représentent une part dans le PIB en constante diminution durant la précédente décennie. Le léger regain rencontré durant la récession s'explique par un effet mécanique lié à la diminution du PIB et au maintien des dépenses d'éducation.

Graphique 33 : Dépense Intérieure d'Éducation (DIE)



Champ : France hors Mayotte.

Lecture : en 2012, la DIE s'élève à 139 milliards d'euros (courbe avec échelle de droite), ce qui représente 6,9 % du PIB (bâtons avec échelle de gauche).

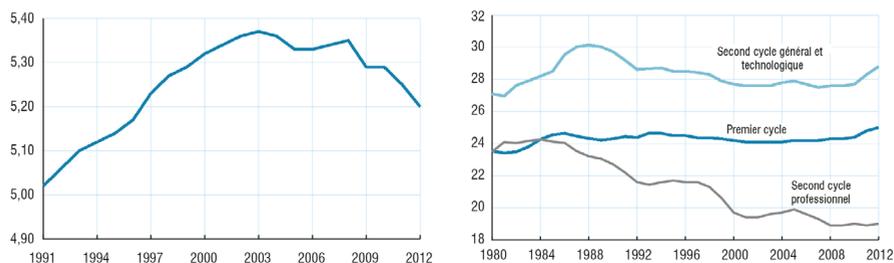
Sources : MEN, MESR, Depp.

La question des moyens n'est pas seulement liée à la faiblesse relative de la rémunération des enseignants, profession qui pourtant était historiquement reconnue et très valorisée mais qui aujourd'hui, subit fortement les coupes budgétaires, à travers un gel des traitements

113 Avis du CESE, *Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau (2011).

indiciaires. La rémunération des enseignants en France est aujourd’hui à un niveau inférieur à la moyenne des pays de l’OCDE¹¹⁴. Le niveau de la dépense moyenne par élève qui stagne depuis plusieurs années dans le primaire comme dans le secondaire, constitue également un problème¹¹⁵. En parallèle le nombre d’enseignants est en forte diminution par rapport au nombre croissant d’élèves. Seule la formation du second cycle professionnel est épargnée alors que le premier degré dans le public est le plus durement touché.

Graphique 34 : Nombre de postes d’enseignants pour 100 élèves dans le premier degré public / Nombre moyen d’élèves par classe dans le second degré



Champ : France hors Mayotte (comprise dans le second degré à partir de 2011), second degré public et privé.

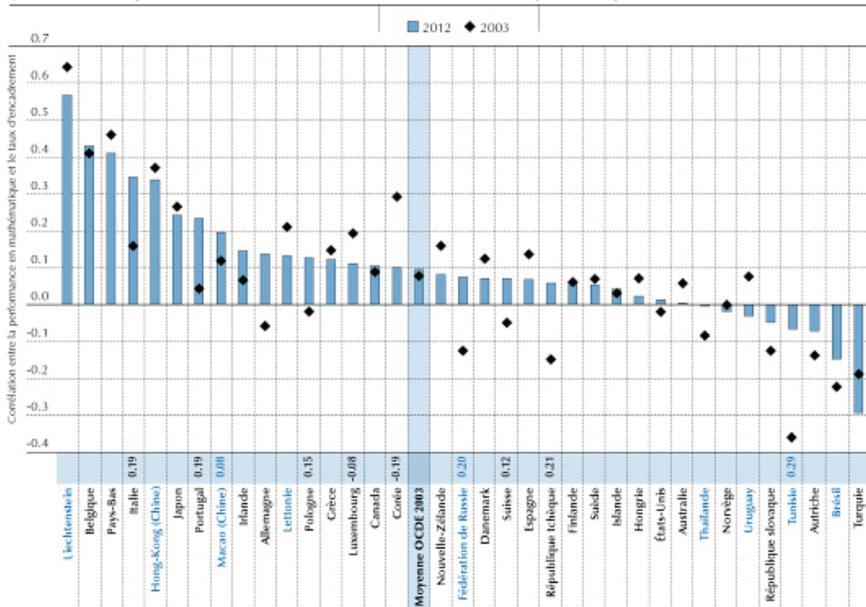
Sources : MEN, MESR, Depp.

Dans une période où les ressources pédagogiques sont de plus en plus faibles, on remarque que cet indicateur n’est pas sans lien avec la réussite aux tests PISA. En effet, dans les résultats de 2012, on peut constater que la corrélation entre des tailles de classes petites et la réussite des élèves est souvent très forte dans les pays les mieux classés.

¹¹⁴ *Regards sur l’éducation 2013*, OCDE (2013).

¹¹⁵ *Trente ans de vie économique et sociale*, INSEE Références, p.106 (2014).

Graphique 35: Corrélation entre la performance des élèves en mathématiques et du nombre d'élèves par enseignant dans leur établissement



Remarques : l'évolution de la corrélation entre la performance en mathématiques et le ratio élèves/enseignants de l'établissement entre 2003 et 2012 est indiquée au-dessus du nom du pays ou de l'économie. Seules les différences statistiquement significatives sont indiquées.

La moyenne des pays de l'OCDE 2003 compare uniquement les pays de l'OCDE présentant des scores en mathématiques et des taux d'encadrement comparables depuis 2003.

Seuls sont inclus les pays et économies présentant des données comparables entre PISA 2003 et PISA 2012.

Source : OCDE, Base de données PISA 2012.

Le premier cycle d'éducation apparaît ainsi particulièrement délaissé, comme d'ailleurs l'école maternelle. Peu d'études pourtant mettent en avant le retard que prend la France en matière de préparation des enfants à la scolarité, ce qui favorise la reproduction des inégalités sociales.

La lutte contre la pauvreté, les inégalités et leur reproduction constituent un ensemble d'enjeu que notre modèle social a pour mission de réduire.

Un modèle social mis à mal et toujours plus sollicité

La France dispose d'un système de protection sociale très complet – bien au-delà des « seules » missions de la Sécurité sociale - et en cela, il représente un véritable modèle social.

Le système de protection sociale français fait l'objet de nombreux débats. Pourtant, sans le système redistributif afférent, la France serait un des pays les plus inégalitaires d'Europe. *« Il apparaît que lorsque l'on parle d'inégalités en France, on se heurte à un constat assez terrible : avant redistribution, avant l'intervention de la fiscalité, la France est un pays très inégalitaire. Plus inégalitaire que les pays anglo-saxons, et parmi ces derniers, on considère le Royaume*

Uni, le Canada et les États-Unis. Plus inégalitaire que les pays rhénans, Allemagne, Pays-Bas et Belgique, et plus inégalitaire que les pays scandinaves, ici la Finlande, la Suède et le Danemark. Après l'intervention de notre système fiscal, la France est moins inégalitaire que les pays anglo-saxons, donc l'effet redistributif est assez fort, mais reste plus inégalitaire en termes de revenu que les pays rhénans et les pays scandinaves¹¹⁶ ».

Le système de protection sociale français demeure néanmoins dans l'esprit de beaucoup, un fort symbole de solidarité adossé aux valeurs républicaines. Le CESE a rappelé dans un avis de 2011 concernant l'assurance maladie¹¹⁷, le caractère fondamental de l'universalité de la couverture pour le maintien de la cohésion sociale, même si l'assurance maladie et l'ensemble des autres branches de la protection sociale se doivent de « *conjuguer qualité de l'offre et efficience des dépenses. Pour notre assemblée, ce principe doit être expliqué et défendu afin de faire prendre conscience aux citoyens des enjeux de la solidarité nationale au XXI^{ème} siècle* ».

¹¹⁶ Audition au CESE de Gilbert Cette, Professeur d'économie à l'Université d'Aix-Marseille, le 28 mai 2014.

¹¹⁷ Avis du CESE *La protection sociale : assurer l'avenir de l'assurance maladie*, rapporté par Bernard Capdeville (2011).

Les politiques sociales

Si le pessimisme ambiant conduit 85 % des Français à penser que la France est en déclin, 65 % d'entre eux considèrent toutefois que ce n'est pas irréversible^(A), et une quasi-unanimité des Français (94 %) affichent leur attachement à la France et se retrouvent autour de valeurs communes, notamment les valeurs républicaines (72 %) et les principaux piliers de notre contrat social dont notre système de solidarité. Ils ne souhaitent d'ailleurs pas de changements radicaux de notre système et considèrent pour 68 % d'entre eux qu'il est important de conserver ces bases dans le cadre des réformes futures^(B).

Les Français sont en particulier très attachés à leurs services publics, tant au système d'assurance santé dont 92 % souhaitent qu'il reste essentiellement public^(C), qu'aux services rendus par les fonctionnaires dont 59 % défendent l'idée selon laquelle leur nombre n'est pas excessif^(D).

Pour autant, les Français développent un paradoxe, à savoir considérer que la France est dotée d'un modèle de protection sociale efficace, et dans le même temps que les niveaux de fiscalité sur les ménages et les entreprises sont un handicap pour le pays^(E). Si le sentiment de solidarité est encore fort, il tend à diminuer, en particulier chez les plus jeunes, convaincus par l'idée selon laquelle pour s'en sortir, il ne faut compter que sur soi-même.

Les politiques sociales – hors politiques de santé – sont plus particulièrement visées par cette désaffection. En effet, le sentiment que « les pouvoirs publics en font trop pour les démunis » et la crainte que « le RSA incite les gens à s'en contenter et à ne pas chercher de travail » sont devenus pour la première fois majoritaires (rassemblant respectivement 54 % et 53 % d'opinions), progressant respectivement de +11 points et +7 points entre 2008 et 2014^(F).

Concernant la politique familiale, le sentiment de l'opinion s'est également retourné depuis 2008 après être resté relativement stable entre 1982 et 2008. La proportion de Français qui pensent que « les aides aux familles qui ont des enfants sont suffisantes » est ainsi en très forte croissance depuis le début de la crise, passant de 31 % à 63 % (+32 points) ». ^(G)

(A) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France Inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

(B) Baromètre d'opinion de la DREES sur la santé, la protection et les inégalités (2013).

(C) *Ibid.*

(D) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France Inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

(E) Pour 79 % des Français, la France est bien placée en matière de protection sociale, mais n'est pas bien placée en matière de fiscalité pour plus de 85 % de la population. Sondage IPSOS à la demande de Lire l'économie et Le Monde, novembre 2013.

(F) CREDOC Note de synthèse n°11 septembre 2014.

(G) *Ibid.*

Les Français sont avant tout en attente d'efficacité et de contrôle de ces politiques, les fraudeurs aux aides sociales figurant en tête de leurs principaux sujets d'indignation¹¹⁸, devant la précarité de l'emploi. Cependant le montant constaté de la fraude aux prestations sociales s'élève à moins de 300 millions d'euros sur les 500 milliards redistribués chaque année par l'ensemble des régimes sociaux et le nombre de fraudeurs représenterait 0,2 % des bénéficiaires de prestations¹¹⁹. Il est d'ailleurs à noter que ces sommes sont en grande

118 Les ateliers CSA, février 2014 : « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? ».

119 Avis du CESE *Conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée*, rapporté par Bernard Farriol (2014).

partie récupérées par les organismes concernés. Par exemple, la Caisse d'Allocations Familiales parvient à récupérer 90 % de ces montants au titre des prestations familiales. Le CESE a toujours accordé une place importante à la pérennité du système et, par extension, à sa solvabilité. Pour autant, cette recherche d'une meilleure répartition des dépenses voire d'économies doit s'articuler avec la préservation de certains fondamentaux, le rôle assurantiel ou redistributif de la protection sociale ne devant pas être abandonné au profit des seules logiques de « rentabilité ».

En outre, au-delà des effets conjoncturels de la crise, notre système de protection sociale doit faire face à de nouveaux enjeux structurels conduisant à une augmentation relative des dépenses. Il existe en effet d'importantes mutations des risques sociaux traditionnels qui impactent fortement leur niveau¹²⁰.

Ainsi, s'agissant de l'assurance maladie, le nombre croissant de maladies chroniques n'est pas sans conséquences financières. L'allongement de la vie a eu pour corollaire l'émergence du « quatrième âge » et la prise en charge de la perte d'autonomie est ainsi devenue un défi sociétal. Les conséquences des évolutions de la famille notamment à travers l'accroissement du nombre de familles monoparentales influent aussi très largement sur le niveau de certaines prestations sociales ou familiales soumises à condition de revenus. De plus, en tenant compte des problématiques des jeunes, dont l'avis du CESE *Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*¹²¹ dépeint très justement les différentes formes, on peut désormais distinguer cinq âges de la vie : l'enfance, la jeunesse, l'âge adulte, la vieillesse et la dépendance. Chacun fait face à des risques sociaux parfois spécifiques, parfois communs et les moyens d'y remédier peuvent donc être très différents. Enfin, le nombre croissant de travailleurs sans emploi aboutit à une très forte sollicitation de l'assurance chômage.

Dès lors, notre système de protection sociale doit répondre à un double défi : prendre en charge de nouveaux besoins et résoudre ses difficultés de financement. Le dernier point soulevé, l'accroissement du chômage n'est pas sans lien direct avec le niveau des recettes, en ce qu'il réduit le nombre de contributeurs au système. De plus, la Cour des comptes a estimé la fraude aux cotisations sociales entre 20 et 25 milliards d'euros¹²², montant à comparer avec les 15,3 milliards de déficit de la sécurité sociale prévus pour 2014.

D'un autre côté, l'étude du CESE *La stratégie d'investissement social*¹²³ éclaire sur des moyens à mettre en œuvre pour relever ce double défi, et affirme que les politiques sociales doivent s'articuler autour de nouvelles priorités comprenant d'une part, des objectifs sociaux et d'autre part, des objectifs économiques. En effet, il importe tout autant de répondre aux nouveaux besoins sociaux et de lutter contre la reproduction des inégalités sociales, que de créer les conditions du développement d'emplois de qualité et de résorption du chômage.

Se donner les moyens de permettre à tous d'acquérir dès le plus jeune âge les capacités cognitives nécessaires à une bonne insertion sociale, ne peut qu'aller dans le sens d'un développement harmonieux des individus et donc de la société dans son ensemble. En

¹²⁰ Etude du CESE *La stratégie d'investissement social*, rapporté par Bruno Palier (2014).

¹²¹ Rapporté par Antoine Dulin (2012).

¹²² Avis du CESE *Conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée*, rapporté par Bernard Farriol (2014).

¹²³ Celle-ci vise à préparer les individus à faire face aux évolutions des besoins sociaux en insistant sur la nécessité de l'intervention sociale le plus en amont possible afin de minimiser les risques sociaux. Par exemple les tests de prévention contre les cancers, la formation continue contre le chômage, etc.

parallèle, la diminution du chômage ne pourrait que favoriser un accroissement des bases fiscales et sociales indispensables au financement d'une politique sociale de haut niveau.

Dans cette approche, suivre les personnes en amont de l'émergence des risques tout le long de leur parcours de vie pourrait constituer à terme un enjeu important. Les politiques sociales doivent investir dans les personnes, ce que la Commission Européenne définit par « *le renforcement des capacités des personnes et le soutien à leur participation dans la société et au marché du travail* ». Elle estime que « *cela profitera à la prospérité des individus, permettra de stimuler l'économie et aidera l'Union Européenne à sortir de la crise plus forte, plus cohérente et plus compétitive* »¹²⁴.

Toute évolution du système de protection sociale doit préserver notre modèle de solidarité et être menée dans la plus grande concertation.

Une transition amorcée vers un nouveau modèle de développement à intensifier

Des activités économiques déjà dynamiques

Des formes d'entreprendre et d'organiser innovantes

Face à une mutation profonde du contexte économique, social et environnemental, les entreprises sont aujourd'hui soumises à des injonctions contradictoires et certaines d'entre elles cherchent à redéfinir leurs modes de gouvernance. Elles doivent en effet conjuguer leurs responsabilités vis-à-vis de leurs actionnaires et partenaires, de leurs salariés, mais également de manière plus large, vis-à-vis des collectivités territoriales et de l'environnement dans lequel elles évoluent. Ainsi, « *la performance globale de l'Entreprise doit s'appuyer sur une gouvernance capable de conjuguer les intérêts [...] de ses parties prenantes pour proposer une vision stratégique partagée, en particulier instaurer une confiance durable entre la direction de l'entreprise, ses salariés et ses actionnaires* »¹²⁵.

Les salariés notamment doivent être considérés comme un des facteurs essentiels de la performance de l'entreprise, tant en mettant la confiance au cœur du management qu'en développant des pratiques participatives mobilisant tous les personnels. Ainsi, la participation pourrait devenir un véritable outil de compétitivité. Par des processus décisionnels lisibles et cohérents, de nouvelles formes d'activités économiques et de « vivre ensemble » pourraient se mettre en place. Dans ce cadre, la question des droits des salariés au travers du dialogue social, via notamment le rôle des organisations syndicales, constitue un enjeu majeur des négociations à venir.

D'ailleurs, de nouvelles formes d'entreprise se sont considérablement développées durant les dernières décennies¹²⁶. Ainsi l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) dont la vocation

¹²⁴ Communication de la Commission européenne *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, COM (2013) 83 final.

¹²⁵ Avis du CESE *Performance et gouvernance de l'entreprise*, rapporté par Amélie Rafael (2013).

¹²⁶ Avis du CESE *Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire*, rapporté par Patrick Lenancker et Jean-Marc Roirant (2013).

est de créer de la richesse en mettant l'humain au cœur de l'activité a aujourd'hui trouvé sa place dans quasiment tous les secteurs. Elle a en effet défriché des besoins émergents, devenus depuis des marchés à part entière dans des secteurs tels que l'action sociale, l'offre de soins, les sports et loisirs, l'éducation et la formation. Elle s'est également implantée et développée depuis longtemps dans les banques et assurances, l'agriculture, l'industrie, la construction, le logement social, la distribution, l'artisanat, etc. La pleine reconnaissance de l'importance et du périmètre d'activités de l'ESS, qui représente aujourd'hui 10 % du PIB et près de 2,9 millions de salariés, va dans le bon sens en France, à travers notamment en 2012, la création d'un ministère délégué dédié et très récemment, la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. En effet, cette loi a en particulier consacré le principe selon lequel les entreprises de l'ESS sont avant tout définies par leur statut (associations, coopératives, mutuelles et fondations), où le principe « une personne, une voix », constitue la base d'une gouvernance démocratique. De plus, le principe des réserves financières non-partageables, s'il n'interdit pas la constitution d'excédents financiers et s'il est relatif, notamment dans les coopératives, en empêche l'appropriation individuelle par les sociétaires.

Ce modèle ne saurait néanmoins résoudre toutes les difficultés inhérentes à la gouvernance des entreprises de ce type, les choses ne se passant pas toujours de façon idyllique dans les faits.

La mobilisation de l'activité économique pour une croissance qualitativement différente trouve son expression dans l'articulation entre ces différentes formes d'économies et ces divers secteurs d'activité en particulier avec l'économie de proximité marchande. En effet, les structures locales favorisent le développement de métiers et surtout une offre de services de proximité parfois injustement délaissés, parfois insuffisamment considérés, pourtant indispensables aux citoyens et à la cohésion sociale, ainsi qu'à la mise en avant des spécificités de nos territoires.

Parallèlement, une structuration plus générale de l'activité se dessine, incluant l'ESS mais aussi des formes d'entreprises plus traditionnelles, en vue de répondre aux impératifs écologiques telles que l'économie circulaire¹²⁷ (recyclage et réutilisation des objets etc.), l'économie collaborative (*l'open source*, le *crowdfunding*, etc.) et l'économie servicielle (compteur intelligent etc.).

L'économie numérique : un secteur porteur et attractif

Au cours des vingt dernières années, Internet et, plus généralement, le cyberspace ont bouleversé l'ensemble de la société. Notre quotidien, nos droits fondamentaux, notre vie sociale et notre économie dépendent désormais des technologies de l'information et des communications (TIC) fonctionnant sans discontinuité¹²⁸. Internet a fait tomber les barrières entre les pays, les communautés et les individus et a permis l'interaction et le partage des informations et des idées à travers le monde. Revers de la médaille, ces nouvelles technologies augmentent la porosité entre vie privée, vie publique et vie professionnelle.

Avec une augmentation phénoménale de 661 % du nombre d'utilisateurs depuis 2000, Internet représente aujourd'hui un terrain de jeu incontournable pour les entreprises, les individus ou les États, et permet également de créer de nouvelles opportunités sur le plan

¹²⁷ Modèles qui visent particulièrement à réduire l'intensité matière des processus productifs.

¹²⁸ Etude du CESE *Internet : pour une gouvernance ouverte et équitable*, rapporté par Nathalie Chiche (2014).

social et économique. Toutefois, cette impressionnante hausse du nombre d'utilisateurs a, en parallèle, favorisé l'élargissement du champ de la cybercriminalité et des menaces informatiques.

La gestion et le fonctionnement d'Internet inaugurent à la fois un nouveau mode de gouvernance fondé sur le consensus et une nouvelle conception de la propriété intellectuelle fondée sur l'usage de logiciels libres. Ainsi, l'IETF (*Internet Engineering Task Force*), association de fait à l'échelle mondiale, assurant la gestion quotidienne du cyberspace et à laquelle participent tous ceux qui le souhaitent (gouvernements, entreprises, centres de recherche, simples individus etc.) fonctionne avec des groupes de travail où toutes les décisions sont prises sur la base du consensus. Ce mode de fonctionnement, qui se retrouve dans d'autres groupements, comme par exemple le GIEC, s'il ne doit pas être idéalisé – il n'empêche pas la domination des États-Unis sur Internet - ouvre néanmoins des perspectives nouvelles en matière de prise de décision.

En termes de protection des libertés des usagers et de lutte contre les fraudes, la France ne s'est pas montrée très avant-gardiste : même si la CNIL fut créée très tôt, à la suite de la loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés, ses missions notamment de contrôle et de sanction tout comme ses moyens n'ont guère évolué. De même, au cours de ces dernières années la France a préféré se concentrer sur la loi Création et Internet de 2009, avec la création de l'Hadopi¹²⁹ dont le bilan est mitigé, alors que la CNIL aurait une utilité incontestable pour tous les usagers. Leur budget atteste bien de la priorité qu'a donnée le gouvernement de l'époque d'une institution sur l'autre : en 2011 le budget de la CNIL pour l'ensemble de ses missions fondamentales était de 15,8 millions d'euros quand celui de l'Hadopi, pour la seule protection des œuvres, était doté de 10,4 millions en 2012. Il n'en demeure pas moins que la cybercriminalité va bien au-delà du téléchargement illégal d'œuvres culturelles. Les ménages comme les entreprises sont en effet victimes de réseaux de cyber-délinquance organisés, qui peuvent sévir depuis n'importe quel pays¹³⁰. Pour que le cyberspace reste libre et ouvert, les normes, principes et valeurs que la France et l'Union Européenne défendent hors ligne doivent aussi s'appliquer en ligne ce qui suppose la mise en place de garde-fous efficaces au plan international en vue d'assurer la protection des droits fondamentaux.

Internet demeure néanmoins une opportunité exceptionnelle. En effet, bien que l'économie numérique ne représente que 5,7 % du PIB français, elle constitue un secteur en pleine expansion et impacte 72 % de l'économie française¹³¹ par sa contribution grandissante à la croissance de secteurs connexes.

Ainsi, « l'économie numérique est devenue la première activité économique génératrice de croissance et pourvoyeuse d'emplois directs, mais aussi indirects, ses interactions avec l'ensemble des secteurs de production de biens et de services – marchands comme non marchands – s'étant

¹²⁹ Dont l'efficacité au profit de quelques-uns demeure limitée.

¹³⁰ *Global Economic Crime Survey 2014*, PWC (2014) : ainsi par exemple, un préjudice sévit de plus en plus, et qui plus est majoritairement sur des sociétés françaises ou francophones : la fraude dite « au président », où le pirate, ayant obtenu les informations nécessaires soit disponibles sur Internet, soit en accédant directement au système d'information de l'entreprise, se fait passer pour le dirigeant de la société et obtient d'un responsable comptable ou financier, au moyen de pressions ou flatteries, un virement bancaire conséquent vers un établissement financier situé à l'étranger, en général hors de l'Union Européenne. Ce type de fraude a été recensé auprès de 360 entreprises en 2013, pour un préjudice représentant un total de 155 millions d'euros.

¹³¹ *Rapport IGF sur le soutien de l'Economie numérique à l'Innovation* (2012).

généralisées. Il est estimé que le numérique pourvoit déjà un quart de la croissance européenne et même un tiers de la croissance américaine »¹³².

La France innove et voit émerger de véritables champions comme Meetic, Dailymotion ou encore Deezer. Outre ces pionniers français, de nouveaux acteurs émergent tous les jours et introduisent sur le marché des technologies toujours plus innovantes.

Cependant au plan de l'intégration du numérique dans notre économie, les entreprises françaises se caractérisent par des taux d'équipement et d'usage des TIC contrastés, au détriment notamment des PME, qui enregistrent un retard notable par rapport à leurs voisines européennes. En effet, en 2012, seules 64 % des PME françaises étaient équipées d'un site Internet contre 91 % des PME finlandaises et 82 % des PME allemandes¹³³.

Toutefois, selon l'OCDE, les PME représentent entre 95 et 99 % des entreprises en fonction des pays et participent entre 60 et 70 % de la création nette d'emplois. Plus particulièrement, les PME de moins de 5 ans d'existence (dont les *start-ups*) seraient à l'origine des 2/3 des emplois créés dans l'année¹³⁴. Il faut néanmoins nuancer ce propos car si ces petites structures sont fortement créatrices d'emploi, les dix principales multinationales telles que les GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon) « ont créé des centaines de milliards de dollars de capitalisation boursière, mais à peine 200 000 emplois »¹³⁵. Ce processus de destruction créatrice inhérent au poids croissant d'Internet dans nos économies est donc conséquent et potentiellement source d'inquiétude. A titre d'exemple, « au sommet de sa puissance, la société de photo Kodak employait plus de 140 000 personnes et valait 28 milliards de dollars. Ils ont même inventé le premier appareil photo numérique. Mais aujourd'hui, Kodak est en faillite et le nouveau visage de la photo digitale est devenu Instagram. Quand Instagram a été vendu à Facebook pour un milliard de dollars en 2012, la société employait treize personnes »¹³⁶.

Pourtant, le commerce électronique représente pour les entreprises une possibilité d'étendre leur activité au-delà des frontières régionales et nationales, mais il accentue parallèlement la pression concurrentielle. Les commerçants, notamment les PME, doivent alors faire face à de nouvelles difficultés telles qu'une hausse des coûts liée aux disparités notamment en matière de législation fiscale et contractuelle. En parallèle, beaucoup de ces entreprises multinationales échappent par divers procédés et en toute légalité, à l'impôt, attirées par les législations plus favorables des pays pratiquant du dumping fiscal.

Par ailleurs, l'administration numérique se développe¹³⁷. Ainsi, 60 % des particuliers et 96 % des entreprises en France utilisent Internet dans leurs relations avec l'administration, contre respectivement 41 % et 88 % dans l'Union européenne¹³⁸.

Bien que le caractère stratégique de l'économie numérique s'impose de plus en plus comme une évidence, l'Union européenne peine à concevoir et à porter une politique adaptée en la matière, ce qui entraîne un manque à gagner préoccupant pour l'avenir. En effet, au cours de la dernière décennie, l'économie numérique a contribué plus largement à la croissance aux États-Unis qu'en Europe ou en France. A titre d'exemple, en matière de

132 *La stratégie numérique de l'Union européenne*, rapport d'information de l'Assemblée nationale (2013).

133 *Enquêtes communautaires sur les usages des TIC et le commerce électronique*, Eurostat (2012).

134 *Where will the jobs come from?* Kauffman Foundation Research (2011).

135 Interview de D. Barton, Directeur Général de McKinsey, les Echos (13 mai 2013).

136 *Who owns the future*, J. Lanier, (2013).

137 La Direction Générale des Finances Publiques est notamment considérée comme une administration numérique de référence.

138 *Chiffres clés 2014 : dernières données disponibles*, Observatoire du Numérique (2014).

développement numérique, la France se situe dans la moyenne de l'OCDE (17^{ème} rang sur 34 concernant le développement de la société d'information), ce qui laisse une marge de progression importante pour ce secteur. De même, à l'échelle européenne, entre 2008 et 2012, les inventeurs européens n'ont déposé que 19 dossiers de demandes de brevets web 2.0, quand leurs concurrents américains en déposaient 170¹³⁹.

En fin de compte, Internet et le secteur de l'économie numérique bouleversent en profondeur notre société et notre économie, et les opportunités tout comme les menaces qu'ils recèlent nécessitent une prise de conscience collective et un positionnement de nos dirigeants.

L'environnement en appui à l'économie

A la fin du siècle dernier, la sensibilité croissante de l'opinion publique en faveur de l'environnement recevait surtout une réponse des communicants. Aujourd'hui, la lutte contre les dérèglements climatiques, la réduction de la biodiversité, l'épuisement des ressources ou la pollution de l'eau, de l'air et de la terre, imposent une évolution des schémas d'organisation et des procédés de production. Ces derniers s'inscrivent dans l'objectif global du développement durable. Cependant, le manque d'un appui politique fort autour d'un projet de nouveaux modes de consommation et de production fait apparaître d'année en année de multiples formulations (décroissance, croissance zéro, économie verte, développement responsable, etc.), dont les champs d'application et les objectifs peuvent se confondre. Le CESE de son côté s'était de nombreuses fois exprimé en faveur d'une application large élaborée autour de la notion de « *développement durable* »¹⁴⁰, tant au niveau national par une coordination de l'ensemble des ministères cohérente avec l'article 6 de la Charte de l'environnement, qu'au niveau local par la valorisation des initiatives régionales (agendas 21 locaux par exemple). Progressivement, environnement et économie partagent des domaines de plus en plus vastes qu'il a fallu commencer à décrire.

Il est possible de définir et quantifier les secteurs d'activité de l'économie de l'environnement selon deux approches :

- par la finalité : des activités sont dites « vertes » si elles visent la protection de l'environnement ou la gestion des ressources naturelles. Elles sont regroupées sous le vocable d'« éco-activités » ;
- par les impacts : les activités considérées comme « vertes » sont moins polluantes et moins consommatrices de ressources, utilisent des modes de production respectueux de l'environnement, ou utiliseraient moins ou mieux les ressources naturelles donc exerceraient moins d'impacts négatifs sur l'environnement¹⁴¹.

¹³⁹ La stratégie numérique de l'Union européenne, rapport d'information de l'Assemblée Nationale (2013).

¹⁴⁰ Le rapport Brundtland définit le développement durable comme « Le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de « besoins », et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité ; l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir ». C'est un développement qui concilie « la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social », selon les termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement.

¹⁴¹ Même si ce n'est pas leur finalité, ces activités sont plus respectueuses de l'environnement que les autres produits rendant le même service. Pour autant, le terme « activités vertes » peut être trompeur pour le consommateur, en ce que celles-ci peuvent demeurer nuisibles à l'environnement.

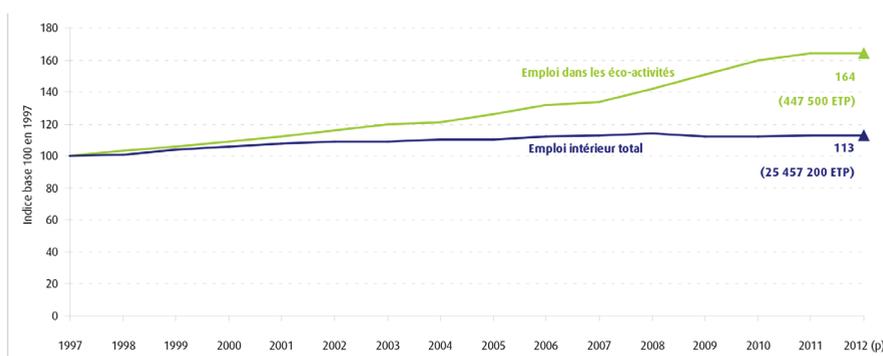
La définition de l'« économie verte » établie par l'INSEE comprend à la fois les éco-activités et celles produisant des biens et services dits favorables à la protection de l'environnement. Ainsi, elle cumule les deux approches, et rend en cela certaines confusions possibles. Par exemple, les raffineries de charbon et de pétrole, qui visent bien la gestion de ressources naturelles, entrent alors dans le champ de l'économie verte selon l'approche par la finalité, et pourtant demeurent des industries très polluantes.

La crise financière et économique a placé au premier plan des préoccupations le besoin de restaurer la croissance et la soutenabilité des finances publiques. Cependant, les secteurs des éco-activités et activités vertes se développent et pourraient constituer un des instruments de la sortie de crise. Cela est d'autant plus nécessaire que les solutions pour sortir de la crise ne peuvent s'exonérer de répondre aussi à la crise écologique.

Ainsi, bien que tardif, souvent trop limité sur certains sujets (comme la précarité énergétique ou l'économie circulaire) et insuffisamment clair sur les engagements financiers en sa faveur¹⁴², le projet de loi relatif à la « *transition énergétique pour la croissance verte* » peut constituer une nouvelle étape pour transformer notre modèle énergétique en faveur d'un développement durable¹⁴³. Cela permettrait également de redéployer des moyens humains aujourd'hui délaissés. En effet, l'évaluation macro-économique sur la vision énergétique et climatique est porteuse d'emplois et de richesse : environ 330 000 emplois supplémentaires pourraient être créés en 2030 par rapport à un scénario de référence, et entre 690 000 et 875 000 en 2050¹⁴⁴.

Le rapport du Commissariat Général au Développement Durable au 1^{er} trimestre 2014 permet de constater en effet que l'économie verte et les éco-activités plus spécifiquement ont relativement bien résisté à la crise et constituent non seulement un ensemble de secteurs très dynamiques mais aussi un terrain d'actions en faveur d'une croissance qualitativement différente.

Graphique 36 : Emploi dans les éco-activités



Note : 2012 provisoire.

Source : SOeS, comptes des éco-activités.

¹⁴² Avis du CESE *Financer la transition écologique et énergétique*, rapporté par Gaël Virlouvet (2013).

¹⁴³ Avis du CESE *Projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français*, rapporté par Laurence Hézard et Jean Jouzel (2014).

¹⁴⁴ *Visions énergie climat 2030/2050, quels modes de vie pour demain*, ADEME (2014).

Une étude de l'ADEME portant sur l'évaluation des coûts de production des énergies renouvelables comparés à ceux des énergies classiques montre qu'en métropole, certaines filières comme l'hydroélectricité, la biomasse, certaines formes de géothermie ou l'éolien sont déjà compétitives ou en passe de le devenir. Dans les DOM, les énergies renouvelables contribuent déjà à faire baisser les coûts de production de l'électricité. D'autres énergies renouvelables devraient devenir compétitives à l'horizon 2020 (photovoltaïque) ou 2030 (énergies marines), et des voies de recherche sont prometteuses (le grand éolien, la filière solaire thermique, le stockage d'énergie par l'hydrogène)¹⁴⁵.

En outre, la France détient un avantage comparatif non-négligeable grâce à ses territoires ultra-marins. En effet, le CESE soulignait déjà en 2011¹⁴⁶ que les énergies renouvelables pouvaient, non seulement résoudre le problème d'une facture d'énergies polluantes colossale¹⁴⁷ mais également développer un mix énergétique original. Cela donnerait à la France le moyen de constituer un « laboratoire » des énergies renouvelables, et ainsi présenter une « vitrine » de son savoir-faire pour exporter ses compétences.

Sur l'ensemble de son territoire, la France peut encore valoriser ses ressources naturelles renouvelables et dynamiser son économie dans le cadre d'un développement durable du secteur primaire. Le CESE avait regretté lors de son avis sur *Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*¹⁴⁸ que de nombreuses recommandations de son avis sur *La valorisation de la forêt française*¹⁴⁹ n'aient pas été reprises, ou encore l'absence de mesures concrètes sur l'aquaculture. Ce dernier point, pourtant, avait été débattu dans cette assemblée¹⁵⁰.

Développer l'économie verte en France, c'est utiliser l'objectif environnemental comme un levier de développement économique et humain en favorisant l'activité économique et l'emploi d'une part et en améliorant le bien-être tout en réduisant les inégalités sociales d'autre part. Il existe un vivier de réformes pour développer l'emploi et les qualifications, mieux orienter les politiques industrielle et d'innovation¹⁵¹, concevoir et mettre en œuvre de nouveaux indicateurs de développement humain et rendre nos territoires plus soutenables.

¹⁴⁵ Rapport d'activité 2013, ADEME (2013).

¹⁴⁶ Avis du CESE *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir*, rapporté par Patrick Galenon (2011).

¹⁴⁷ Le taux de dépendance énergétique de l'Outre-mer pour son approvisionnement énergétique était de 90 %, composé de ressources fossiles.

¹⁴⁸ Avis du CESE *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, rapporté par Jocelyne Hacquemand (2013).

¹⁴⁹ Avis du CESE *La valorisation de la forêt française*, rapporté par Marie de l'Estoile (2012).

¹⁵⁰ Avis du CESE *La future politique commune des pêches*, rapporté par Joëlle Prévot-Madère (2012).

¹⁵¹ Avis du CESE *Transition vers une industrie économe en matières premières*, rapporté par Yves Legrain (2014).

Une société qui peine à se réformer et en panne de projets

Des processus de décision perfectibles

La question des réformes fait débat dans notre pays. La conduite des réformes suscite de nombreuses oppositions souvent interprétées comme des conservatismes sociaux. Dans les faits, les efforts (réformes des retraites, de l'assurance-chômage, déremboursements de l'assurance maladie, instabilité des dispositions fiscales et alourdissement de la fiscalité des classes moyennes et modestes, etc.) trop souvent supportés par les mêmes et notamment les classes moyennes génèrent un fort sentiment d'injustice et d'oppression face à des réformes incessantes. Le sens du mot réforme tend ainsi à perdre en lisibilité. Historiquement doté d'un signifiant positif car il était lié au progrès social, ce mot apparaît aujourd'hui porteur de régression sociale pour la grande majorité de nos concitoyens.

En France, plusieurs difficultés se sont cumulées ces dernières années : le contexte de crise a engendré quelques réformes dont l'efficacité est en question, qui manquent de cohérence (notamment en matière fiscale) et ont un impact économique négatif et cumulatif sur de nombreux ménages. De même, l'absence de véritable concertation couplée à une répartition des efforts estimée injuste a rendu peu lisible l'action publique dans le domaine des réformes et a ainsi découragé l'adhésion des citoyens. Pourtant, l'ampleur des transformations à entreprendre justifierait au contraire l'articulation autour d'un projet de société et une large concertation afin d'une part, de prendre en considération l'ensemble des avis et d'autre part, de ne plus donner le sentiment que tout est décidé à l'avance, sans toutefois aboutir à la paralysie des décisions.

A cette fin, de nombreuses instances de concertation formelles ou informelles existent que ce soit dans les quartiers, les villes, les entreprises ou les administrations. Le problème n'est donc pas d'en rajouter mais de faire fonctionner correctement celles qui existent. Il apparaît que, trop souvent, les différentes parties ne possèdent pas le même niveau d'information. En effet, le manque de transparence nuit à la qualité du dialogue et accrédite l'idée que les décisions sont déjà prises ou ne sont susceptibles d'être infléchies qu'à la marge. Cela amplifie le sentiment de lassitude et de rejet des Français tant vis-à-vis de la conduite des réformes que de notre système politique.

Défiance vis-a-vis du politique

La défiance à l'égard des élites et du politique, se traduit par une désaffection du vote, mais également par l'individualisation du débat démocratique, pour lequel les Français s'affranchissent de plus en plus des « groupements ». On constate ainsi que seuls 6 % de la population estiment que s'inscrire dans un parti politique est efficace pour faire entendre sa voix. Chez les jeunes, ce désintérêt est particulièrement marqué.

Cette défiance peut s'analyser par une forte déception à l'égard des hommes politiques, vus comme déconnectés de la réalité du citoyen et de moins en moins exemplaires et respectueux de leurs fonctions, comme en témoigne la multiplication des « affaires ». Les Français pensent d'ailleurs à 65 % que la plupart des hommes et femmes politiques sont corrompue^(A) et 84 % qu'ils agissent principalement pour leurs intérêts personnels^(B).

Par ailleurs, l'échelon décisionnel est également un facteur de confiance. Ainsi, les maires inspirent encore confiance à 68 %, les conseils régionaux et départementaux chutent à 38 % et 37 %, et l'Assemblée Nationale et le Sénat à 28 % et 27 %^(C). Ce degré de confiance semble directement corrélé aux taux de participation, car mise à part l'élection présidentielle, on constate que traditionnellement, les élections municipales sont celles qui déplacent le plus d'électeurs vers les urnes et les européennes, celles qui mobilisent le moins, malgré le grand nombre de candidats^(D).

L'apparente vitalité de notre système démocratique (multiplication des partis et des candidats) prête en réalité à la confusion et 78 % des Français considèrent que le système démocratique fonctionne mal et que leurs idées ne sont pas bien représentées^(E). À titre d'exemple, la non-prise en compte du vote majoritairement négatif des Français lors du référendum à propos de l'adhésion au Traité Constitutionnel Européen a renforcé la méfiance du citoyen vis-à-vis du politique.

En fin de compte, se pose un réel problème de représentativité car 60 % des Français n'ont plus confiance, ni dans la droite, ni dans la gauche pour gouverner. Sur le plan des convictions, les Français sont perdus face à cette offre politique où 73 % de la population considèrent d'ailleurs que les notions de droite et de gauche ne veulent plus rien dire.

(A) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

(B) *Ibid.*

(C) *Ibid.*

(D) 31 listes déposées aux élections européennes en Île-de-France en 2014.

(E) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

Il semble donc que la « crise de démocratie » si souvent évoquée soit plutôt une crise de légitimité de la décision¹⁵². Pour lui donner toutes les chances d'être comprise et acceptée par le corps social, toute réforme et plus largement tout processus de décision pourrait se concevoir ainsi¹⁵³ :

- Un diagnostic pour définir avec précision la problématique à traiter ;
- Une étude prospective pour dessiner une vision d'avenir ;
- Une définition des objectifs et des résultats visés, accompagnée d'indicateurs d'évaluation *ex post* qui devra être menée après l'adoption de la loi.

Il conviendrait d'informer ensuite le citoyen des résultats de cette évaluation. En effet, l'expérimentation et l'évaluation, qui constituent à la fois des conditions de meilleure

¹⁵² La récente décision gouvernementale en matière d'allocations familiales en est un exemple.

¹⁵³ D'après l'étude du CESE *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, rapporté par Mélanie Gratacos (2013).

efficacité et des gages de transparence, sont des outils indispensables pour la mesure de toute réforme¹⁵⁴.

Pour un renforcement de l'Europe autour de la coopération

La zone euro demeure au bord de la dépression économique. « *Personne ne devrait être surpris que l'économie de la zone euro retombe une fois de plus dans le marasme. C'est le résultat entièrement prévisible de politiques erronées que les dirigeants européens s'entêtent obstinément à poursuivre bien qu'il soit évident que ce sont de mauvais remèdes* »¹⁵⁵. Force est de constater que cette prévision est toujours d'actualité.

Avant même la crise, l'Union européenne connaissait des difficultés économiques, financières et de gouvernance. Malgré trois révisions (Amsterdam, Nice, Lisbonne), les traités excluent du débat public des pans entiers de la politique économique. La politique monétaire est décidée unilatéralement par la BCE et la politique budgétaire est sous la contrainte de normes ne tenant compte ni des objectifs de long terme, ni de la situation économique. La crise a été en effet, le révélateur des défaillances de gouvernance et, de l'inadaptation des modes de décision européens à gérer les urgences. C'est ainsi que la survenance de la crise n'a pas ou peu été anticipée et ses conséquences mal évaluées. Ces attermoissements, laissant cours à la spéculation financière contre certains États, ont mené la zone euro au bord de l'explosion et le problème bancaire a été traité très tardivement. Enfin, un ajustement budgétaire brutal est arrivé trop rapidement sur des économies encore convalescentes.

Ainsi, la méfiance des citoyens vis-à-vis des instances européennes s'est accentuée. Si la racine de cette insatisfaction est principalement économique, du fait d'une dynamique de reprise toujours faible cinq ans après le choc de la crise, il existe d'autres sujets d'insatisfaction dans l'esprit des citoyens européens. Ils estiment en effet que les instances de décision sont déconnectées de leurs préoccupations, entre un Conseil dont le rôle est peu connu des citoyens et une Commission qui, outre son caractère technocratique, est soumise, comme le Parlement, à la pression des lobbies. Ce mode de fonctionnement permet aux différents gouvernements nationaux d'imputer à l'Europe des décisions prises collectivement.

Tandis que la légitimité de l'État-nation se fonde à la fois sur les procédures de décision et sur les résultats, celle de l'Union européenne repose presque exclusivement sur les seconds : elle reste fondamentalement tributaire de sa capacité à assurer la prospérité. Or, contrairement aux promesses faites hâtivement par les gouvernements, le marché unique ou l'euro n'ont pas créé la dynamique de croissance escomptée. Les Européens en viennent à oublier les avancées à porter au crédit de la construction européenne (la paix garantie sur le territoire européen depuis plus de 60 ans, l'enracinement des pays dans la démocratie, la constitution de la première zone économique mondiale, les libertés de circulation, etc.), beaucoup n'ont retenu que l'irruption de la mondialisation au cœur du système communautaire.

154 Etude du CESE à paraître *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, rapporté par Nasser Mansouri-Guilani.

155 *New York Times*, éditorial du 17 août 2013.

Sentiment de méfiance face à l'Europe

La mondialisation apparaît comme une menace pour la France pour 61 %^(A) de la population. Ce ressenti collectif alimente un réflexe de peur et de repli. Les Français considèrent d'ailleurs à 58 % que la mondialisation est un danger pour les entreprises et notre modèle social.

L'Union européenne n'inspire pas davantage la confiance des Français avec 31 %^(B) seulement d'opinions favorables, et est considérée comme l'acteur le moins capable de proposer une alternative pour la sortie de crise (79 %)^(C).

Si 55 % des Français estiment encore que l'appartenance à l'Europe est un atout, la proportion de ceux qui pensent le contraire progresse régulièrement. A terme, le risque sera de ne reconnaître dans l'Europe qu'une structure bureaucratique et sclérosée, valorisant de manière excessive les intérêts économiques et le monde de la finance.

Cette tendance est valable pour l'ensemble des institutions européennes qui rencontrent aujourd'hui la plus forte impopularité jamais mesurée^(D). Seuls 35 % des Français font confiance au Parlement européen, 32 % à la Commission européenne et 28 % à la Banque centrale européenne, soit pour chaque institution une confiance légèrement plus faible que la moyenne de la confiance européenne. L'Union européenne devrait chercher à évoluer, notamment en termes de gouvernance et de responsabilité démocratique, si elle ne veut pas faire face à une défiance généralisée.

Ce sentiment est largement alimenté par les gouvernants nationaux qui se défont sur une Europe « bouc émissaire » mais qui négligent de préciser qu'ils participent eux-mêmes à la prise de décision européenne et qu'ils en sont donc largement responsables.

Au regard de ces sentiments, il est logique que 83 % des Français estiment qu'il ne faille pas renforcer les pouvoirs de l'Europe au détriment de la France, et 70 % d'entre eux pensent même qu'un retour en arrière est nécessaire et souhaitent restaurer les pouvoirs de décision nationaux au détriment de l'Europe^(E).

Ce sentiment est également partagé par les citoyens de dix des plus grands pays de l'Union européenne qui estiment que l'Europe est sur la mauvaise voie. Ils sont cependant peu nombreux à souhaiter la quitter définitivement. Le clivage est fort en Europe entre les pays méditerranéens (Espagne, Italie, France) qui sont très pessimistes et les pays d'Europe centrale (Allemagne, Pologne, Hongrie) plus optimistes.^(F)

Pour autant, la vision d'une Europe facteur de paix^(G) et incarnant la liberté de voyager, d'étudier et de travailler partout dans l'Union européenne, est une réalité concrète à défendre.

(A) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

(B) *Ibid.*

(C) Enquête Ipsos/CGI à la demande de Publicis, *Les Européens et la sortie de crise*, volet France (2013).

(D) Eurobaromètre Standard 81 / Printemps 2014 – TNS opinion & social.

(E) Fractures françaises vague 2 : 2014 IPSOS-Stéria, Le Monde, France inter, Fondation Jean Jaurès Cévipof.

(F) Enquête Ipsos European Pulse 2014.

(G) L'Union européenne a été récompensée d'un prix Nobel de la paix en 2012 « Pour avoir contribué pendant plus de six décennies à promouvoir la paix et la réconciliation, la démocratie et les droits de l'Homme en Europe ».

Il existe ainsi un désenchantement européen au sein des pays membres contrastant singulièrement avec l'appétence de ceux qui voudraient rejoindre l'Union. Ce désenchantement s'accroît en raison de la tendance des gouvernements nationaux à imputer à l'Europe les difficultés résultant de décisions prises collectivement au sein d'instances européennes.

Cependant, l'Union européenne peut, sans aucune obligation de concertation, prendre des décisions impactant fortement les citoyens et l'activité de nos économies comme en témoigne l'élaboration actuelle du Traité de libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis¹⁵⁶. Un tel traité a déjà été finalisé avec le Canada¹⁵⁷ le 25 septembre 2013. Ces traités contiennent un ensemble de règles d'échanges susceptibles de modifier fondamentalement les conditions de concurrence et de favoriser l'arrivée en France de produits ne respectant pas nos usages ou nos exigences sanitaires et environnementales, ce qui comporte des risques non négligeables pour la compétitivité de nos producteurs mais aussi pour les consommateurs.

Améliorer le fonctionnement de la zone euro suppose d'abord un accord sur les objectifs poursuivis ; or, la crise économique a exacerbé les clivages sur les questions concernant le rôle de l'Europe. Faut-il plus ou moins de règles ? Faut-il plus d'intégration ? Faut-il un budget commun ? Une mutualisation partielle des dettes ou des règles pour la faillite des États ? La mise en sommeil n'est pas économiquement souhaitable : elle conduirait à perpétuer une situation intermédiaire, économiquement sous-optimale et financièrement fragile. Elle n'est pas non plus politiquement réaliste, car elle supposerait de demander aux citoyens de tenir pour acceptable une situation qui n'est ni satisfaisante ni même stable. Cela ne pourrait conduire qu'à un rejet croissant d'une Europe qui aurait manqué à sa promesse.

Le rapport de France Stratégie¹⁵⁸ va dans ce sens : « *si l'Europe n'a plus de dynamique, elle n'a plus de sens. Si la France choisit de continuer à inscrire son avenir dans le cadre européen, elle doit assumer pleinement son rôle et ses responsabilités. Cela demande qu'elle se mette au clair sur ses ambitions et le modèle d'intégration qu'elle souhaite voir progresser ; qu'elle définisse les concessions auxquelles elle est prête pour faire avancer ses idées, fixe les lignes rouges qu'elle ne franchira pas ; qu'elle fasse connaître son projet et le mette en débat avec l'Allemagne et ses autres partenaires ; enfin, qu'elle s'engage dans la discussion sans se cacher que celle-ci débouchera tôt ou tard sur la question de la révision du traité européen* ».

L'Union européenne, comme la France manque d'un projet fédérateur : la course à l'élargissement ne peut en tenir lieu. Il s'agit surtout de tenter un accord sur ce qui nous rassemble et ce vers quoi nous voulons tendre.

¹⁵⁶ Le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement.

¹⁵⁷ L'accord économique et commercial global.

¹⁵⁸ *La France dans 10 ans*, France Stratégie, pp.84-85 (2014).

Deuxième partie : focus consacrée aux principales préoccupations des Français

Première sous-partie : les agents économiques face aux prélèvements obligatoires

Introduction

Il existe en France, comme dans d'autres pays, plusieurs catégories de prélèvements obligatoires. Certaines, telles que les cotisations sociales sur les salaires, ouvrent droit en contrepartie à une prestation précise. L'impôt en revanche, ne débouche sur aucune contrepartie immédiatement identifiable, ce qui lui confère son originalité. « *L'impôt est une prestation pécuniaire requise des personnes physiques, d'après leur faculté contributive, par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie déterminée en vue de la couverture des charges publiques ou à des fins d'intervention de la puissance publique* »¹⁵⁹.

À l'époque, les auteurs de ces lignes ne considéraient comme contribuables que les personnes physiques. Or, de nos jours, les personnes morales de droit privé, voire de droit public sont aussi assujetties à l'impôt. On peut retenir deux éléments essentiels de la définition : l'aspect obligatoire, qui implique un rapport d'autorité, et l'absence de liaison avec un service ou un bien précisément identifiable. Le premier visage de l'impôt reste toutefois, pour les redevables, celui de la contrainte.

Pourtant, le consentement des citoyens à l'impôt a été consacré par l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, l'impôt permettant l'existence d'un État qui assure l'entretien de la force publique, les dépenses d'administration et protège les droits des citoyens. Son article 13 affirme de plus le principe de l'égalité devant l'impôt selon les facultés contributives de chacun. Mais le consentement à l'impôt n'est ni immédiat ni évident, même dans un cadre démocratique, ce dernier conduisant à un dédoublement du citoyen à la fois souverain et sujet, qui à travers ses représentants a décidé le prélèvement mais, en tant que sujet, le subit.

Ainsi, « *l'histoire montre que toutes les formes de résistance à l'impôt (évitement, évasion, fraude, refus, révolte fiscale) existent à toutes les époques, quelle que soit la source de légitimité du pouvoir alléguée : divine, historique, charismatique ou démocratique* »¹⁶⁰. Dans un passé récent, depuis 2006 et à l'exception des années 2010 et 2012, une majorité de Français se prononce dans les études d'opinion en faveur d'une baisse des prélèvements obligatoires, quitte ensuite à accepter une réduction des prestations fournies par les services publics. En

¹⁵⁹ *Sciences et Techniques fiscales*, Lucien Melh et Pierre Beltrame (1984).

¹⁶⁰ *Quelle fiscalité pour quels objectifs ?*, Regards croisés sur l'économie, n° 1, 2007/1, « *Le consentement à l'impôt, fragile mais indispensable aporie* », André Barilari.

2013, ils sont près des deux tiers à partager ce point de vue¹⁶¹. Même si cette analyse est contestée, le niveau des prélèvements obligatoires est perçu par certains comme un frein à la croissance, du fait de son impact sur la consommation des ménages et la compétitivité des entreprises.

Bien que le Conseil Économique, Social et Environnemental se soit déjà prononcé sur ce sujet¹⁶², l'acuité de ce rejet justifie de consacrer notre premier focus à cette préoccupation majeure des Français, d'autant que la cohésion sociale repose en partie sur le consentement à l'impôt.

Dans le cadre de ce focus, deux objectifs majeurs sont visés : faire la lumière entre réalité et ressenti mais également envisager quelques pistes afin de conforter voire rétablir le consentement du citoyen à l'impôt.

Rejet des Français en matière de prélèvements obligatoires : construction idéologique ou réalité ?

Les enquêtes d'opinion mettent en évidence un refus de la pression fiscale

Dans un contexte de crise qui pèse sur le pouvoir d'achat de la grande majorité de nos concitoyens, la plupart d'entre eux rejette les efforts exigés d'eux à travers les prélèvements obligatoires. Ils se sentent victimes d'une pression fiscale toujours plus forte, d'autant plus que les résultats escomptés (assainissement des finances publiques, retour de la croissance, etc.) ne sont pas au rendez-vous. Ils déplorent, par ailleurs, un manque de lisibilité de l'action publique, peu favorable à l'acceptation de tels efforts.

La France, un enfer fiscal ?

Certains Français considèrent que le niveau des prélèvements obligatoires et l'instabilité de la législation fiscale ont atteint dans notre pays un seuil de nature à compromettre la compétitivité des entreprises et la capacité de consommation des ménages.

Une série de mesures concrètes, telles que le gel du barème de l'impôt sur le revenu, la suppression de la demi-part accordée à toutes les personnes vivant seules¹⁶³ (mesures décidées respectivement en 2011 et 2008), la fiscalisation de la majoration de retraite pour les ménages ayant eu trois enfants ou encore la contribution des employeurs à la couverture santé de leurs salariés ont eu un fort impact sur la fiscalité des ménages. Elles ont mécaniquement abouti, d'une part, à une augmentation du montant de l'impôt sur le revenu de ceux qui en payaient déjà et, d'autre part à rendre imposables des ménages qui ne l'étaient pas jusque-là, le tout à niveau de revenus inchangé. Dans la mesure où de nombreuses aides notamment en matière de logement et exonérations (Taxe d'habitation,

161 « Les Français et les services publics » Baromètre BVA – Le Baromètre des services publics Vague 15 – janvier 2014.

162 Avis du Conseil Économique et Social, *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, rapporté par Philippe le Clézio (2005).

163 La demi-part est désormais réservée à celles d'entre-elles qui ont élevé au moins un enfant seules pendant au moins cinq ans.

Redevance TV, taux réduits de CSG sur les pensions) sont étroitement liées au fait de ne pas être imposable, cette situation a créé un fort sentiment d'injustice au sein des classes modestes et moyennes. Dans le même temps, les classes moyennes aisées et les classes supérieures, après trois années consécutives de gel du barème¹⁶⁴ et la suppression du prélèvement libératoire forfaitaire sur certains produits financiers, ont vu leur impôt sur le revenu augmenter également.

Un sentiment d'injustice face aux exigences de stabilisation de l'endettement public, couplé à un manque de lisibilité de l'action publique

La justification de l'augmentation de la pression fiscale et de la baisse des dépenses publiques repose principalement sur la réduction du déficit et de l'endettement publics. Beaucoup de nos concitoyens considèrent que ce n'est pas à eux de payer, ne s'estimant responsables ni de la crise financière qui a fait grossir les déficits, ni des orientations budgétaires de leurs gouvernements.

« La fiscalité française a augmenté de 60 milliards en trois ans, avec naturellement des effets récessifs sur l'économie. Les ménages et les entreprises ont eu à la fois à subir le poids du choc financier, avec l'impact que cela a eu sur le profit des entreprises et le revenu des ménages. S'est ajouté à cela un choc fiscal, qui a accentué la dépression, et l'ensemble se cumule pour donner ce sentiment d'oppression fiscale »¹⁶⁵.

Dans un contexte de crise, les Français contestent ces hausses répétées qui ne parviennent pas à améliorer visiblement leur quotidien et semblent avoir pour seul objectif la résorption de l'endettement public. Le leitmotiv de réduction de la dette et donc de la dépense publique peut conduire certains à penser que la solution réside dans une réduction drastique de la dépense publique, alors que la dette s'accroît aussi par manque de recettes. Pire, le fait de désigner certaines administrations comme prioritaires et donc, en creux, d'insinuer que d'autres ne seraient pas indispensables voire nécessaires, a conforté une fraction de la population dans l'idée d'un nécessaire désengagement de l'État.

« Empiriquement, c'est la légitimité politique qui est importante : la confiance dans les institutions, la confiance dans le gouvernement, la confiance dans l'utilisation de l'argent public, est corrélée avec le civisme fiscal »¹⁶⁶. Dans un contexte de creusement des inégalités, de décennies de discours médiatique et gouvernemental de diabolisation de l'impôt, de dégradation de la qualité des services publics, le sentiment d'injustice face aux prélèvements obligatoires semble prévaloir. Certains parmi les plus riches préfèrent s'expatrier, les classes populaires et les classes moyennes voient leur environnement social continuer à se dégrader, et tous refusent que soient remis en cause les allègements passés. Il en résulte une tendance au repli individualiste ne favorisant pas le consentement à l'impôt, et constituant à terme un véritable danger pour la cohésion sociale et la démocratie.

¹⁶⁴ Même si le gouvernement y a mis un terme pour 2015 sur les revenus 2014.

¹⁶⁵ Audition au CESE de Henri Sterdyniak, Directeur du département économie de la mondialisation à l'OFCE, le 28 mai 2014.

¹⁶⁶ Audition au CESE de Marc Leroy, Professeur à l'université de Reims, le 28 mai 2014.

D'une crise du consentement à un refus de l'impôt

Alors qu'en 2007, les Français, s'ils étaient majoritairement favorables à une réduction des taxes notamment de la TVA, n'exprimaient pas de rejet de l'impôt et n'étaient pas systématiquement hostiles à toute augmentation¹⁶⁷ ; aujourd'hui 8 personnes sur 10 interrogées par un institut de sondage déclarent ressentir un « ras-le-bol » fiscal¹⁶⁸. En effet, 79 % des personnes interrogées ont le sentiment que leurs impôts ont augmenté, dont 38 % dans des proportions considérables et 86 % refusent toute perspective d'augmentation. Le principe de payer des impôts pour un service public de qualité et un haut niveau de protection sociale n'est admis que par 57 % des personnes interrogées et seuls 46 % des moins de 35 ans déclarent que l'acquiescement de l'impôt est un acte citoyen. Très inquiétant pour le gouvernement, ce rejet de l'impôt touche toutes les catégories de la population et atteint aussi paradoxalement les chômeurs et ceux qui déclarent ne pas payer l'impôt sur le revenu.

Ce rejet des prélèvements obligatoires a abouti à certains mouvements de refus, ces mobilisations s'étant faites spontanément en dehors de tout cadre traditionnel de négociation. A titre d'exemple, en 2012, le mouvement des « Pigeons » a mobilisé l'attention de l'opinion publique sur l'indignation des entrepreneurs spécialisés dans la création de « *start-up* » contre une disposition du projet de loi de finances de 2013 qui prévoyait de modifier le régime d'imposition des plus-values de cession de parts de société. Ces entrepreneurs, alors qu'ils n'étaient jamais traités que comme les autres, déclaraient que désormais leurs gains seraient imposés au taux de 60,5 %. Dénonçant un alourdissement de leur imposition, ils proclamaient devant les médias, la « *mort de l'économie et de la croissance de notre pays* »¹⁶⁹.

Ce mouvement a fait des émules : les Poussins, les Autruches, les Tondus, les Plumés, les Sacrifiés, les Asphyxiés qui ont tous considéré que les projets fiscaux à l'étude ou récemment adoptés, étaient autant de dispositions hostiles à leur activité, dans un contexte économique déjà très difficile.

À ce titre, le mouvement des « Bonnets Rouges » en octobre 2013, en réaction à la mise en place d'une écotaxe poids-lourds, constitue le point d'orgue de cette contestation fiscale et s'apparenterait, selon certaines analyses, à une révolte populaire. Selon d'autres, ce serait un des exemples de l'instrumentalisation de l'exaspération de certains redevables. Cette contestation, rassemblant plusieurs milliers de personnes sur le sol breton, s'est étendue à d'autres régions et a déstabilisé le gouvernement au point de le conduire, en moins de deux mois, à annoncer la suspension de l'écotaxe, une grande réforme fiscale et un « Pacte d'avenir pour la Bretagne ».

On peut cependant se poser la question de savoir si certaines déclarations au plus haut niveau de l'État¹⁷⁰, comme celles du Ministre de l'économie et des finances parlant en août 2013 du « ras-le-bol fiscal », celle du Président de la République en septembre 2013, affirmant à propos de l'impôt « c'est beaucoup, donc ça devient trop », ou celle du Premier ministre

¹⁶⁷ « *Le ras-le-bol fiscal des Français* », CSA à la demande de Nice Matin (2013).

¹⁶⁸ « *Les Français et l'impôt* », Sondage IPSOS/CGI à la demande du Monde (2013).

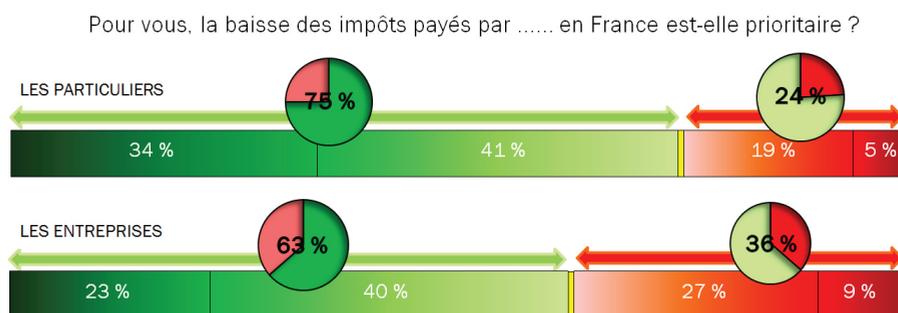
¹⁶⁹ Expression du mouvement des Pigeons sur Twitter, via le *hashtag* « #geonpi » (2013).

¹⁷⁰ Déclarations de Pierre Moscovici, Ministre de l'Économie, le 20 août 2013 lors d'une interview sur France Inter, de M. François Hollande, Président de la République, lors d'une interview télévisée au journal de 20 heures de TF1 le 15 septembre 2013, et celle de M. Manuel Valls, Premier ministre, le 17 septembre 2014 lors d'une interview sur France Inter.

évoquant un « haut-le-cœur fiscal », n'ont pas encouragé voire légitimé ce mécontentement et ne risquent pas de justifier toutes les formes d'instrumentalisation et de réaction¹⁷¹.

Par ailleurs, nombre d'élus estiment que les limites du consentement à l'impôt seraient atteintes. Leurs administrés fustigeraient, selon eux, un matraquage fiscal et une hausse insupportable d'impôts finançant un système trop généreux. La menace de la désobéissance fiscale est clairement brandie et est renforcée par les entorses à l'exemplarité et au civisme dont font preuve certains décideurs publics et privés.

Graphique 37 : « Le ras-le-bol fiscal »



Source : Sondage OpinionWay à la demande de La Tribune, « La rentrée 2013 vue par les Français : perception de la situation économique et attentes » ; illustration : le CESE.

Après une décennie de moins-disant fiscal, les Français font face à un réel accroissement de la pression fiscale depuis le début de la crise financière

Ce rejet de la fiscalité s'appuie sur la hausse continue des prélèvements obligatoires depuis 2009 et sur le sentiment de l'inefficacité de la dépense publique. Cette dernière touchant divers agents économiques sous de multiples formes, un rapide tour d'horizon des différentes catégories de prélèvements obligatoires et de leur poids dans la fiscalité française est indispensable, tout en mettant l'accent sur le contexte européen. Toutefois, ce focus n'a pas la prétention de se livrer à un inventaire exhaustif ainsi qu'à une analyse du rendement ou du bien fondé de tel ou tel prélèvement.

Une décennie d'allègement de la fiscalité

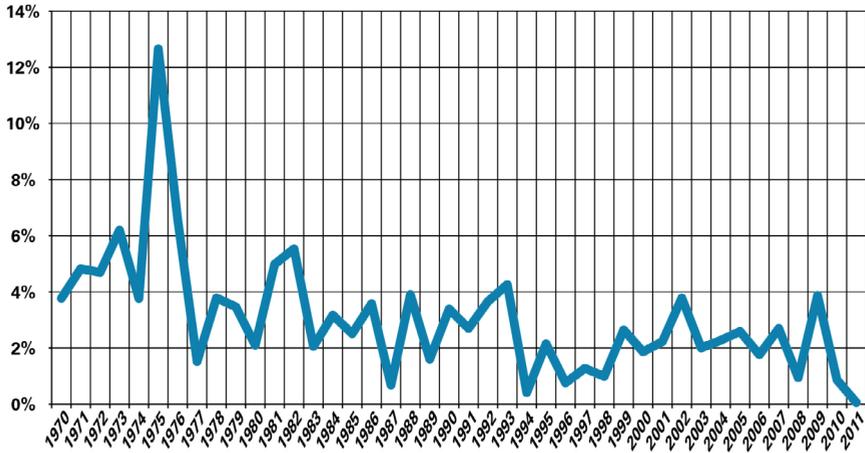
Les difficultés économiques et sociales rencontrées après les chocs pétroliers des années 1970 ont conduit les gouvernements successifs à augmenter les prélèvements fiscaux afin de financer les dépenses publiques en hausse.

¹⁷¹ Récemment, plusieurs bâtiments de la Direction générale des Finances publiques ont été incendiés et les agents d'accueil subissent chaque jour l'expression du mécontentement des contribuables.

En parallèle, la mondialisation a renforcé la compétition fiscale entre les États en les incitant à réduire la pression fiscale sur les bases mobiles (revenus du capital, multinationales, hauts revenus) afin de les attirer, en ayant recours à la politique budgétaire et fiscale.

Graphique 38 : Croissance de la dépense publique en volume depuis 1970

(déflatée par IPC 1970-1998 ; IPCHT 1999-2011)



Source : Rapport sur la dépense publique et son évolution, Projet de loi de finances pour 2013.

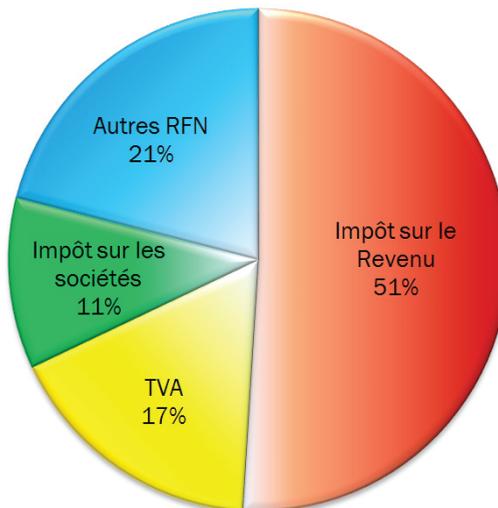
L'année 2000 a constitué une rupture dans l'orientation de la politique fiscale de la France. Alors que depuis l'adoption du traité de Maastricht en 1993, l'objectif était de dégager des surplus fiscaux permettant de respecter les critères du Pacte de stabilité et de croissance, un retournement s'est produit à la suite de la création de la zone euro en 1999 et de l'adoption de la monnaie unique. La croissance atteint un niveau oublié depuis la fin des années 1980 pour s'établir à 3,5 % en moyenne sur les trois années 1998-2000. La conjoncture économique plus favorable permet une hausse du rendement des prélèvements obligatoires qui redonne vigueur aux thèses libérales favorables à leur réduction et dont l'affaire de la cagnotte est emblématique.

L'illustration par l'affaire « de la cagnotte »

Ces baisses sont aussi à rapprocher de l'affaire dite « de la cagnotte » datant de février 2000. A l'époque, Christian Sautter, alors Ministre de l'Économie et Florence Parly, Secrétaire d'État au Budget, font part à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale d'une situation des finances publiques plus favorable que prévue lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2000. En effet, le déficit budgétaire est alors inférieur de 9,4 milliards de francs à l'objectif fixé en raison de recettes fiscales plus élevées de l'ordre de 30,7 milliards de francs. Pour la première fois depuis 1973, la charge de la dette recule. Il n'en faut pas plus pour que les députés demandent une révision des dépenses et des recettes dans la loi de finances rectificative de 2000. La polémique enfle, le montant de la cagnotte aussi : « il faut rendre aux Français ce qu'on leur a volé ». Christian Sautter, déjà fragilisé par des conflits sociaux de grande ampleur, dont un au sein de son propre ministère, démissionne. Le 17 mars, Lionel Jospin, alors Premier ministre annonce 40 milliards de francs d'allègements fiscaux répartis entre la taxe d'habitation, l'impôt sur le revenu et la TVA ainsi que 10 milliards de francs de dépenses nouvelles. Il est intéressant de noter qu'à l'époque, aucune voix ne s'élève pour dire que cet excédent fiscal pourrait utilement être consacré à la réduction du déficit et donc de la dette. Le contexte de diffusion généralisée des thèses de l'école de Chicago et de dumping fiscal et social favorise inévitablement les positions de « moins-disant fiscal ».

Ainsi s'enclenche un mouvement d'ampleur variable de réformes de l'impôt sur le revenu (baisse des taux supérieurs d'imposition, création de « niches fiscales »), de la fiscalité du patrimoine, de l'impôt sur les sociétés, mais dans des proportions inégales : les baisses de l'impôt sur le revenu représenteraient environ la moitié des diminutions d'impôts entre 2000 et 2009. En 2007, dans le cadre de la loi TEPA, la mise en place du bouclier fiscal accentuera la tendance à la baisse, aggravant ainsi le montant du déficit et de la dette jusqu'à la crise.

Graphique 39 : Répartition des baisses d'impôt depuis 2000



Source : *Rapport d'information*, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire préalable au débat d'orientation des finances publiques de l'Assemblée nationale pour 2011 par M. Gilles Carrez ; illustration : le CESE. RFN : réductions fiscales.

Cette baisse de l'ensemble des prélèvements obligatoires pèse sur les budgets publics et d'autant plus sur le budget de l'État qui accorde des compensations aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale pour les manques à gagner induits par plusieurs dispositions les concernant (réforme de la taxe professionnelle, allègement des cotisations sociales, etc.). Aussi, le 30 juin 2010, lors de la présentation du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques de la Commission des finances de l'Assemblée Nationale, le rapporteur général Gilles Carrez déclara qu'« entre 2000 et 2009, le budget général de l'État aurait perdu entre 101,2 Md€ (5,3 % de PIB) et 119,3 Md€ (6,2 % de PIB) de recettes fiscales, environ les deux tiers étant dus au coût net des mesures nouvelles – les baisses d'impôts – et le tiers restant à des transferts de recettes aux autres administrations publiques – sécurité sociale et collectivités territoriales principalement »¹⁷².

Seule une compensation de ces mesures par des économies sur la dépense ou par des hausses d'autres prélèvements, aurait permis de garantir la soutenabilité de l'endettement public. Gilles Carrez, rapporteur général du budget 2010, a évalué l'impact de ces dépenses fiscales sur le déficit budgétaire et en a conclu qu'en leur absence, « la France aurait connu un excédent budgétaire en 2006, 2007 et 2008 » et que le déficit budgétaire lié à la crise n'aurait été en 2009 « que de 3,7 % au lieu des 7,5 % du PIB ». Le soutien aux banques par l'État, la mise en œuvre d'un plan de relance pour éviter que la récession ne se transforme en dépression, ont certes augmenté le niveau du déficit public et de la dette mais n'expliquent pas à eux seuls une situation qui relève en partie des choix politiques en matière fiscale. Le contexte, en matière de finances publiques à la fin des années 2000, a ainsi nécessité une augmentation du niveau des prélèvements. Les investissements d'avenir ont, en outre, été financés par le grand emprunt.

La persistance de cette situation et les obligations consécutives aux engagements européens laissent présager un maintien durable des prélèvements obligatoires sur les ménages à un niveau élevé, alors que ces derniers pourraient subir dans le même temps les conséquences d'une baisse des prestations sociales et une stagnation de leurs revenus d'activité.

Il est également fort probable que ces hausses d'impôt ajoutées à la faible lisibilité du système fiscal pour la majorité des citoyens ainsi que l'opacité du système de redistribution ravivent, dans ce contexte, le débat sur l'équité fiscale.

Un niveau de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés d'Europe, reflétant principalement les spécificités du modèle français

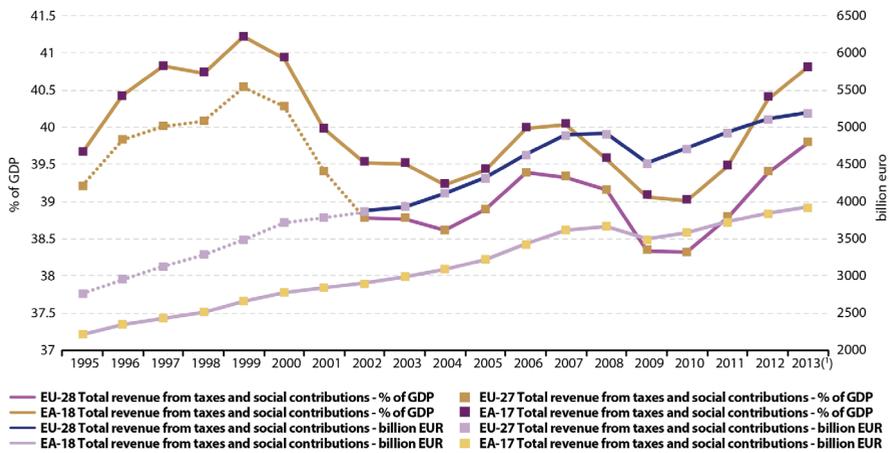
L'Union européenne demeure une zone où le taux global des prélèvements obligatoires est élevé par rapport au reste du monde : en 2011, le taux de prélèvements obligatoires est de 38,8 % en moyenne dans l'Union européenne alors qu'il est de 27,6 % au Japon et de 25,1 % aux États-Unis¹⁷³. Pourtant, ces deux pays se caractérisent par un taux d'endettement public bien plus élevé que la moyenne européenne. Toutefois, ces différents taux de prélèvements obligatoires ne recouvrent pas les mêmes usages. Dès le début des années 2000 et jusqu'en

¹⁷² Rapport d'information, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire préalable au débat d'orientation des finances publiques de l'Assemblée Nationale pour 2011 par M. Gilles Carrez.

¹⁷³ Rapport économique, social et financier, Projet de loi de finances 2014.

2010, le pourcentage de l'ensemble des prélèvements obligatoires par rapport au PIB avait décliné régulièrement dans toute l'Europe, y compris en France (de 42,8 % à 41,0 % du PIB). Face à la crise mondiale, la concurrence fiscale européenne a été provisoirement mise en suspens et de nouvelles mesures fiscales ont vu le jour pour lutter contre la récession. Ainsi, depuis 2010 jusqu'à aujourd'hui, le niveau moyen des prélèvements obligatoires a augmenté de manière conséquente.

Graphique 40 : Recettes fiscales (incluant les cotisations sociales)
-EU-28, EU-27, EA-18 et EA-17, 1995-2013



Source : Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne, Eurostat, 2014.

Les États ayant toujours la mainmise sur leur politique fiscale, les taux de prélèvements obligatoires sont très hétérogènes au sein de l'Union européenne. La France se trouve ainsi en 3ème position en 2013, avec un taux de 45 % derrière la Belgique (45,4 %) et le Danemark (48,1 %), face à des taux avoisinant les 27 % chez les nouveaux entrants tels que la Lituanie et la Bulgarie¹⁷⁴.

Pendant, comme l'avait mis en évidence le Conseil économique et social¹⁷⁵ en 2005, confirmé par le Conseil des prélèvements obligatoires dans un rapport de 2008¹⁷⁶, l'usage et la référence à la notion de prélèvements obligatoires et au taux qui lui correspond (rapport des prélèvements obligatoires au PIB) sont si fréquents qu'on en oublie souvent que ces grandeurs exprimées « sont pourtant d'un maniement particulièrement délicat, qu'il s'agisse d'analyser leurs variations dans un pays donné ou - plus encore - d'effectuer des comparaisons internationales qui peuvent alors aboutir à des conclusions hâtives ne tenant pas compte des caractéristiques propres de chacun des pays étudiés ».

174 Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne, Eurostat (2014).

175 Avis du Conseil économique et social Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale, rapporté par Philippe Le Clézio (2005).

176 Sens et limites de la comparaison des taux, Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires (2008).

« Des comparaisons internationales incertaines »

Aussi étrange que cela puisse paraître, il n'existe pas de définition universelle des prélèvements obligatoires. L'OCDE en propose une qui repose sur trois critères :

- la nature des flux, qui doivent correspondre à des versements effectifs ;*
- les destinataires des versements, qui sont uniquement les administrations publiques ;*
- le caractère « non volontaire » des versements, qui suppose l'absence de choix des conditions et du montant de ces derniers ainsi que l'inexistence d'une contrepartie immédiate en espèce ou en nature. Mais derrière l'apparente clarté de cette définition, se cachent de redoutables difficultés d'interprétation qui conduisent les États à qualifier ou non d'obligatoires, les prélèvements.*

Il en est ainsi des régimes de retraite, dont l'incidence est prépondérante dans le « poids » des prélèvements obligatoires en France (près du quart). De nombreux pays ont un système dont les régimes délivrent des prestations qui sont versées directement par l'employeur à ses anciens salariés ou ayants droit. Leur financement repose sur des cotisations du personnel et sur une contribution de l'employeur, qui a l'obligation d'équilibrer les comptes. Mais comme il n'y a pas versement effectif de cotisations à un organisme tiers, cette contribution n'est pas comptabilisée dans les prélèvements obligatoires. Or, si ce type de régime qu'ont connu plusieurs grandes entreprises publiques est en voie de disparition en France, il demeure le socle du système de retraites dans d'autres pays, à commencer par les États-Unis. En Allemagne, la plupart des entreprises adossent leur régime complémentaire à leurs actifs et payent elles-mêmes leurs retraités. Un tiers environ des obligations de retraite des employeurs allemands prennent la forme de ces engagements directs qui ne sont pas comptabilisés comme prélèvements obligatoires. Compte tenu des masses financières en jeu, ce seul « détail » explique plus de la moitié de l'écart entre les taux de prélèvements obligatoires américain et européens et le moindre taux de prélèvements obligatoires en Allemagne. On ne peut d'ailleurs manquer de faire remarquer que l'évolution du statut de grandes entreprises nationales les conduisant à verser des cotisations retraites au régime général et complémentaire s'est traduite par une hausse des prélèvements obligatoires sans que le niveau des pensions versées en soit affecté. Il en est de même pour l'assurance maladie. Dans plusieurs pays, elle est obligatoire et la sélection des assurés est interdite. Mais comme elle est confiée à des organismes qui s'apparentent à nos mutuelles ou nos institutions de prévoyance et que l'assuré peut choisir son affiliation, les cotisations versées ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires. La baisse brutale du taux de prélèvements obligatoires des Pays-Bas n'a pas d'autre origine.

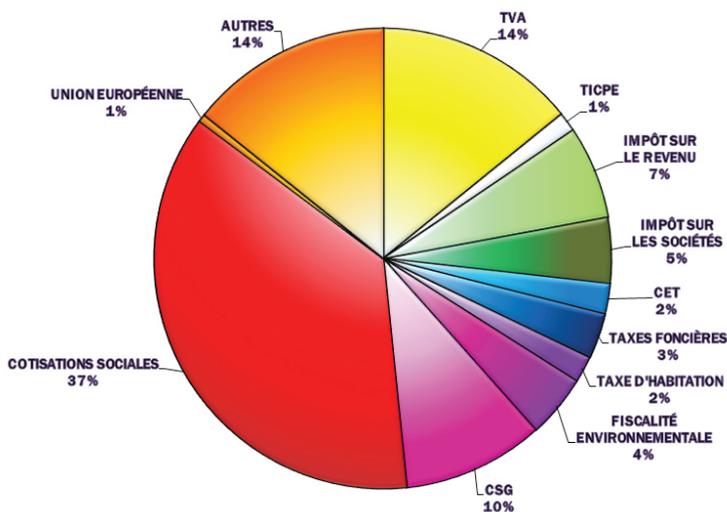
Un deuxième facteur d'ordre conventionnel a une incidence tout à fait significative sur le taux de prélèvements obligatoires : l'usage plus ou moins important des dépenses fiscales qui viennent réduire le rendement net des impôts et donc le taux des prélèvements obligatoires. Il est bien évident enfin que des choix fondamentaux en matière d'enseignement ou de défense entraînent une dépense publique plus importante dans certains pays que dans d'autres. In fine, la notion de prélèvements obligatoires ne fait que refléter les choix politiques et les priorités que la société se donne. En soi, elle ne dit rien sur la situation économique d'un pays.

Une répartition inégale entre impôts directs et indirects au détriment de la progressivité

Il existe plusieurs catégories d'impôts directs. S'agissant des particuliers, ils sont en fonction de leur situation, assujettis à l'impôt sur le revenu, la taxe foncière, la taxe d'habitation,

la CSG¹⁷⁷ et l'impôt de solidarité sur la fortune. Quant aux entreprises, elles doivent s'acquitter de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur les salaires, de la taxe sur les bureaux en Île-de-France et de la taxe foncière¹⁷⁸. Jusqu'en 2010, les entreprises payaient également la taxe professionnelle remplacée depuis par la contribution économique territoriale¹⁷⁹. Par ailleurs, les entreprises exerçant leur activité dans les secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications sont redevables de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Les impôts directs sont acquittés et supportés par une même personne physique ou morale. Un impôt indirect est un impôt versé par une entreprise ou une personne redevable mais répercuté en totalité ou partiellement sur le prix de vente d'un produit ou d'un service et donc supporté en réalité par une autre personne. On distingue deux grands types de taxes indirectes : les premières sont calculées proportionnellement à la valeur du bien (la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe sur les conventions d'assurance, etc.) alors que les deuxièmes frappent certaines catégories de produits (boissons alcoolisées, tabac manufacturé, jeux de hasard, etc.) et ne sont pas des taxes proportionnelles mais des taxes additives par rapport aux quantités. La fiscalité environnementale, qui taxe les produits considérés comme ayant une externalité négative (transport, déchets, etc.), est classée dans la catégorie des impôts indirects.

Graphique 41 : Part des principaux prélèvements obligatoires dans les recettes de l'État en 2012



Source : *Rapport économique, social et financier* - annexe au Projet de loi de finances pour 2014 ; illustration : le CESE.

177 La Contribution sociale généralisée (CSG) présente la particularité d'être un impôt affecté au financement de la sécurité sociale. Il est proportionnel, individuel et son assiette est plus large que celle de l'impôt sur le revenu. Elle représentait en 2012 9,5 % des prélèvements obligatoires et 16 % des impôts sur les ménages.

178 Si elles sont propriétaires de leurs locaux comme d'ailleurs les particuliers.

179 La CET est composée de 2 cotisations : la Cotisation Foncière des entreprises (CFE) assises sur des bases foncières et affectée aux communes et la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dont le taux progressif est fixé au niveau national et qui est affectée aux départements et régions.

«La fiscalité environnementale »

Selon la définition donnée par l'OCDE, on appelle fiscalité environnementale « les impôts, taxes ou redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou plus généralement par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables ». Dans une acception plus large que celle de l'OCDE, la fiscalité environnementale comporte également des incitations positives qui prennent la forme d'exonérations, déductions fiscales ou crédits d'impôt afin d'encourager la prise en compte des enjeux environnementaux (CIDD, EcoPTZ, etc.). Elle comprend également des dispositions de mise en œuvre du principe « pollueur-payeur ». Il paraîtrait équitable, en effet, que les dommages collectifs envers autrui et envers la nature, du fait d'une dégradation de l'environnement ou de prélèvements de ressources naturelles, fassent l'objet d'un paiement par ceux qui en sont à l'origine. C'est ce qu'on appelle dans la terminologie des économistes la fonction d'internalisation des externalités environnementales par un signal-prix fiscal.

Ce faisant, la fiscalité environnementale a une vocation incitative à l'évolution des comportements, à l'image des taxes sur le tabac ou sur l'alcool, dans le domaine de la santé publique.

La fiscalité environnementale a également le rôle de financer des politiques publiques (ex. : subventions des agences de l'eau pour des investissements de dépollution, projets de financements routiers avec la taxe poids-lourd).

Toutefois, la fiscalité environnementale s'attire la critique d'être non-redistributive. En effet, comme pour toute mesure de fiscalité indirecte, comme par exemple la TVA, la taxe écologique s'applique aux produits sans prise en compte des facultés contributives des ménages. Les taxes écologiques vont augmenter le coût des produits dont l'acquisition représente un pourcentage plus élevé des revenus des ménages modestes que celui des ménages plus aisés. En outre, elles touchent en priorité aux biens de première nécessité (eau, combustibles pour les chauffages, carburants, etc.) impactant à nouveau de manière proportionnellement plus conséquente les catégories socioprofessionnelles les plus modestes. La fiscalité environnementale induit également une inégalité géographique, les ménages ruraux ou ultramarins étant généralement davantage atteints par ce type de mesures. Ainsi, une hausse des prix du carburant sera plus coûteuse pour ceux qui ne disposent pas d'alternatives pour leur mobilité. Pour cette raison, notre Assemblée a recommandé à titre d'exemple d'étudier la substitution d'une partie de la TVA par la contribution climat-énergie^(A).

Comme l'a affirmé notre Assemblée à plusieurs reprises, l'augmentation de la fiscalité environnementale doit s'inscrire dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité. Car, vouloir atteindre avec le même instrument à la fois un objectif d'internalisation des externalités environnementales et un objectif de redistribution est voué à l'échec. Ce point a d'ailleurs été rappelé par le Conseil constitutionnel qui, à deux reprises, a censuré des dispositions visant à instituer une taxe carbone dont les objectifs n'étaient pas suffisamment précis et qui comportait des dérogations rendant le dispositif inefficace au regard de son objectif environnemental.

Avec 40,4 milliards de recettes pour l'État en 2012, et en incluant pour 24 milliards d'euros la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE), ex TIPP, qui n'a pas été conçue dans cet objectif, la fiscalité environnementale représente 4,4 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires de la France. C'est l'une des plus faibles d'Europe dont la moyenne se situe à 6,5 %. Plusieurs organisations internationales (OCDE, Commission européenne) ainsi que la Cour des comptes ou France Stratégie recommandent une augmentation de cette part. Pour les raisons évoquées plus haut, un tel changement devrait s'inscrire dans une perspective d'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

(A) « Dans cet équilibre, s'agissant des ménages, considérant que l'assiette-carbone porte sur la consommation de ressources, un transfert entre impôts portant sur la consommation pourrait être envisagé: une baisse de la TVA portant sur les produits de première nécessité mérite d'être étudiée ». Avis du CESE Financer la transition écologique et énergétique, rapporté par Gaël Virlouvet (2013).

Selon le CREDOC¹⁸⁰, la structure des prélèvements français est assez atypique. Les entreprises contribuent proportionnellement plus qu'ailleurs, à la fois en termes d'impôts (13 % du PIB contre 10 % en moyenne dans l'Union européenne des 27¹⁸¹), mais également du point de vue des cotisations sociales (les cotisations employeurs atteignent 11 % du PIB, contre 7 % dans l'ensemble de l'UE à 27). En revanche, la part des impôts sur le revenu (IRPP acquitté par la moitié des foyers fiscaux, CSG et CRDS), ne représente pas plus en France (8 % du PIB) que dans les autres pays européens. Par ailleurs la France se situe dans ce domaine loin derrière les pays nordiques (Danemark : 24 %, Suède : 16 %, Finlande : 13 %).

Les impôts directs sont généralement considérés comme plus équitables, car ils tiennent compte de la situation personnelle des contribuables et sont modulables en fonction du niveau de revenu ou du patrimoine ainsi que de la composition du foyer fiscal. Ils supposent cependant que l'administration fiscale puisse évaluer périodiquement et de manière fiable les revenus et patrimoines, ce qui implique une gestion administrative plus importante et plus coûteuse. Par ailleurs, les impôts directs portent sur des revenus d'activité et des facteurs de production qui sont considérés comme la juste récompense des efforts personnels pour produire une richesse. L'imposition peut alors être vécue comme une atteinte, une confiscation des fruits du labeur et pour les entreprises, comme un frein à l'investissement.

Les impôts indirects sont réputés plus faciles à collecter car le nombre de redevables est moindre. En effet, la TVA notamment est collectée par les entreprises qui en répercutent le montant dans le prix de vente de leurs produits et la reversent ensuite à l'administration fiscale. Cette affirmation doit néanmoins être nuancée car quand une entreprise fait défaut, le recouvrement forcé des créances publiques se révèle plus complexe que s'agissant des particuliers. Ils sont également moins sensibles à la conjoncture et relativement indolores pour les citoyens-contribuables qui n'ont pas conscience d'acquitter des impôts en faisant leurs achats. De ce fait, ils sont prisés par les gouvernements qui préfèrent souvent accroître les impôts indirects mais baisser les impôts directs et sont vivement encouragés par la Commission Européenne¹⁸².

¹⁸⁰ *Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale ?*, CREDOC (2012).

¹⁸¹ Étant à rappeler que la comparaison avec l'Union européenne à 28 doit être nuancée au vu des différences de développement économique entre les pays.

¹⁸² Le 7 juillet 2014, lors de la rencontre des Ministres des finances de la zone euro, l'Eurogroupe, sur recommandation de la Commission européenne, a exigé de nouvelles baisses des contributions sociales patronales et salariales et prôné de nouvelles réformes structurelles visant à déplacer la fiscalité reposant sur le travail vers une fiscalité indirecte visant la consommation, la propriété et l'impact environnemental. En septembre 2014, la Commission européenne devrait faire des propositions sur des principes communs à suivre pour ces réformes. Il en sera aussi question lorsque seront discutés les projets de budget des pays de la zone euro.

« La fiscalité locale, un impôt direct peu progressif »

En sus de l'impôt sur le revenu, les ménages sont également soumis à un certain nombre d'impôts locaux. De manière générale, ces impôts sont moins progressifs et plus archaïques que les impôts nationaux.

Ils demeurent plus inégalitaires en raison de la forte disparité géographique des taux, qui pousse les collectivités les plus pauvres à voter des taux plus élevés afin d'assurer un même niveau de dépense publique par habitant que les collectivités les plus aisées. De même, la décentralisation tend à augmenter les dépenses des collectivités locales tout en étant un facteur aggravant des disparités locales.

Plus archaïques, les quatre « contributions directes »^(A) qui devaient finir par être appelées les « quatre vieilles » du fait de leur exceptionnelle longévité, datent de la Révolution Française et avaient en effet pour caractéristique essentielle de ne jamais dépendre directement des revenus du contribuable. Quant à la valeur locative cadastrale des biens qui détermine pour partie l'assiette des deux taxes les plus emblématiques de la fiscalité locale, à savoir la taxe foncière et la taxe d'habitation, elle repose sur un système datant de 1970. Aujourd'hui, l'absence de cohérence entre les bases d'imposition et la réalité du marché immobilier génère des injustices flagrantes selon que l'on habite par exemple un logement neuf ou ancien rénové. Surtout, les collectivités territoriales n'ayant aucune marge de manœuvre pour moduler la CVAE, ce sont principalement la taxe d'habitation et les taxes foncières qui sont déterminantes pour ajuster les recettes aux dépenses. Ainsi, plus l'activité économique est forte au sein d'une collectivité, plus les taxes prélevées sur les ménages sont faibles et réciproquement.

De manière générale, malgré les dégrèvements et les exonérations sur les impôts locaux au profit des contribuables les plus pauvres, la fiscalité directe locale pèse de plus en plus lourdement sur les revenus des ménages et des entreprises. En effet, sur la période 2007-2012, les taux d'imposition des départements, des communes ou groupement de communes ont en moyenne augmenté de 10,73 %, et la taxe foncière en moyenne de 21 %, entre 2006 et fin 2011, et jusqu'à 66 % dans certaines agglomérations de plus de 100 000 habitants^(B).

In fine, il existe plus de 50 impôts et taxes générant un rendement de près de 120 milliards d'euros que se partagent les communes, les intercommunalités, les départements et les régions. Cet empilement de taxes, d'impôts, d'exonérations et de dégrèvements rend la fiscalité locale particulièrement injuste, complexe et opaque.

Outre ce manque de lisibilité déjà souligné par le Conseil qui ne favorise pas la compréhension et le consentement des Français, l'augmentation du rendement des impôts locaux témoigne bien de l'accroissement de la pression fiscale locale alors que les recettes liées aux autres impôts sont globalement restées stables.

(A) Taxe professionnelle remplacée depuis 2010 par la CET (voir supra), taxe d'habitation, taxes foncières et taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour le secteur communal.

(B) *Rapport d'activité*, Direction générale des Finances publiques (2013).

Il reste que l'ensemble du dispositif de prélèvements, présente un caractère globalement peu progressif. En effet, le poids des impôts progressifs pèse peu au regard des prélèvements proportionnels (CSG et cotisations principalement), voire régressifs (la TVA notamment, dont le poids est plus élevé dans les dépenses des ménages à revenus faibles, même en tenant compte du taux réduit sur les produits essentiels¹⁸³, du fait qu'ils consacrent une plus grande partie de leur revenu à la consommation).

En effet, en 2012, la part de l'impôt sur le revenu dans les recettes fiscales est d'à peine 10,4 % et de 6,3 % sur le total des prélèvements obligatoires. En 2012, sur les 410 milliards

183 Ce taux réduit est également appliqué aux œuvres d'art.

acquittés par les ménages presque 80 % (322 milliards d'euros) relevaient de prélèvements à caractère proportionnel voire régressif tels que la TVA et non progressif¹⁸⁴.

Dans un contexte de rejet des prélèvements obligatoires, la tentation est donc grande d'user de la fiscalité indirecte notamment sur la consommation. Ce serait néanmoins prendre le risque de détériorer encore davantage le pouvoir d'achat des ménages.

L'évolution des dépenses financées par les prélèvements obligatoires

Dans ce focus sur les prélèvements obligatoires, il nous a semblé fondamental de nous intéresser aux dépenses publiques, leur financement étant assuré par les recettes générées par les prélèvements obligatoires d'une part et par l'endettement public d'autre part.

Un accroissement de la dépense publique

« Les dépenses publiques sont les dépenses effectuées par l'État, les administrations de Sécurité sociale, les collectivités territoriales et les administrations et organismes qui leur sont rattachés. Elles peuvent être classées en trois catégories, à savoir : les dépenses de fonctionnement qui servent à la bonne marche des services publics, les dépenses de transfert en nature, principalement la fourniture de services publics à titre gratuit (hospitalisation, enseignement) ou en numéraire (subventions aux entreprises, allocations familiales, retraites, assurance maladie¹⁸⁵, assurance chômage, etc.) »¹⁸⁶ et les dépenses d'investissement, qui visent à renouveler ou à accroître le capital public (constructions de bâtiments et d'infrastructures, etc.).

Pour de nombreux Français, une des conséquences premières de la crise est « l'explosion » des dépenses publiques de notre pays. Malgré un effort de l'État pour maîtriser sa dépense publique en 2013 et les 15 milliards d'économie annoncés au début de l'année pour 2014, un nouvel effort conséquent du gouvernement en termes de réduction des dépenses publiques est attendu par 76 % des Français¹⁸⁷, 61 % allant jusqu'à accepter la fermeture de certains services publics. Ce dernier sondage doit toutefois être nuancé. Il suffit en effet de constater les réactions des habitants d'une ville moyenne en cas de projet de fermeture d'un hôpital ou de suppression d'un arrêt sur une ligne TGV. Il n'y a jamais eu, en outre, de sondage sur la pertinence de la suppression de l'assurance maladie dont le résultat serait, à n'en pas douter, sensiblement différent.

¹⁸⁴ *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne*, Eurostat (2012).

¹⁸⁵ S'agissant de l'assurance maladie, la prestation est identique pour tous quel que soit le montant de la cotisation versée.

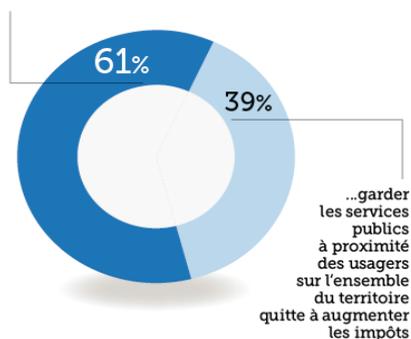
¹⁸⁶ Propos issus du site gouvernemental : <http://www.vie-publique.fr/>

¹⁸⁷ « Les Français et les réformes » Sondage IFOP à la demande du Figaro (2013).

Graphique 42 : Les Français face à la nécessité des économies budgétaires

QUESTION : SELON VOUS, IL EST NÉCESSAIRE AUJOURD'HUI DE...

... FAIRE DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES COMPTE TENU DE L'AMPLEUR DES DÉFICITS PUBLICS ET DE LA DETTE, QUITTE À FERMER CERTAINS SERVICES PUBLICS



Source : « Les Français et les réformes » Sondage IFOP pour Le Figaro, 2013.

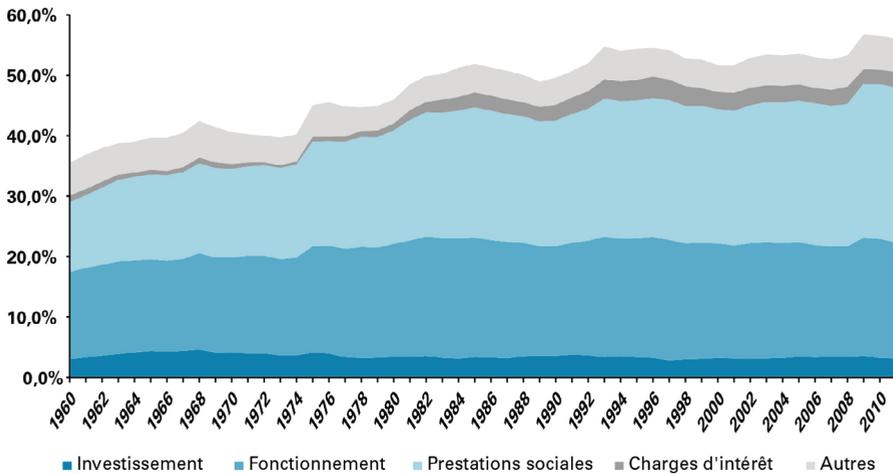
Au cours des cinquante dernières années, le montant des dépenses publiques comparé au PIB a fortement augmenté en France : ces dernières représentent plus de la moitié du PIB depuis les années 1990 contre 35 % au début des années 1960 et atteignent 57,1 % en 2013. En réalité, ce dernier pourcentage est de 55,1 % car les pensions de retraite de fonctionnaires sont comptabilisées à deux reprises¹⁸⁸.

Avant la crise financière de 2008, le point le plus haut en matière de dépenses publiques a été atteint en 1993, année de récession, avec 55 % du PIB. Depuis, et jusqu'en 2007, on a observé une tendance régulière à la baisse. En 2007, les dépenses des administrations publiques représentaient 52,3 % du PIB. Mais cette baisse relative ne doit pas cacher de profondes évolutions. Ainsi la part des dépenses de l'État dans le PIB a baissé considérablement. À l'opposé, on a assisté à un gonflement des dépenses des collectivités territoriales, lié essentiellement au transfert de multiples compétences relevant auparavant de l'État, et des dépenses de protection sociale, dues à des facteurs structurels tels que le progrès médical, le vieillissement de la population et plus généralement au développement d'un État providence¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Les pensions des fonctionnaires sont comptées en paiement pour les pensionnés et en provisionnement pour les fonctionnaires en activité dans la comptabilité nationale.

¹⁸⁹ La crise financière de 2008 et la récession qui s'en est suivie provoquent un gonflement des dépenses publiques dû aux différentes mesures prises par le gouvernement pour éviter que le système financier ne sombre et qu'une dépression longue s'installe.

Graphique 43 : La dépense publique rapportée au PIB depuis 1960



Source : *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, Projet de loi de finances pour 2013.

L'augmentation des dépenses publiques en comparaison du PIB s'est accompagnée d'une moindre progression des recettes fiscales et sociales destinées à les financer et, depuis 1975, de déficits publics récurrents. Si une bonne gestion des deniers publics doit être une préoccupation permanente, quelle que soit par ailleurs la situation économique, un débat existe actuellement sur la pertinence d'une politique de réduction des dépenses publiques alors même que la stagnation économique semble s'installer et que la déflation menace¹⁹⁰.

Une déformation de la structure des dépenses publiques

Cette hausse de la dépense publique s'est accompagnée d'une déformation de la structure des dépenses sous les effets conjugués du développement des missions de l'État (éducation nationale, culture, recherche, etc.), et de l'augmentation des dépenses sociales, puis, dans une moindre mesure, de la décentralisation. « *Ainsi, les dépenses régaliennes traditionnelles (diplomatie, défense, police, justice) ne représentent plus qu'un dixième des dépenses publiques, contre plus de la moitié au début du XXème siècle* »¹⁹¹.

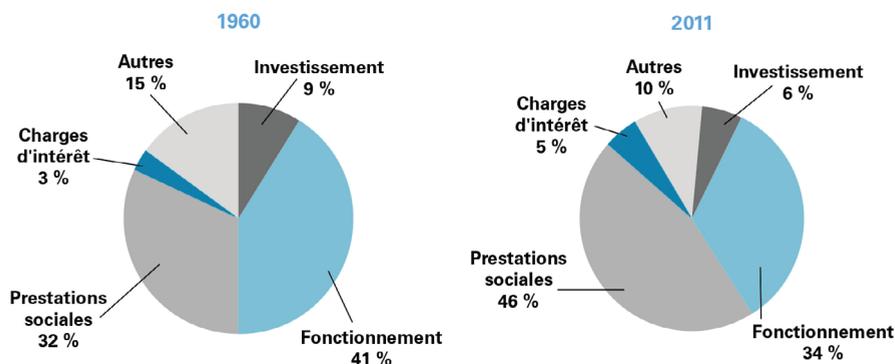
Par ailleurs, l'universalisation et l'élargissement croissant du champ couvert par la Sécurité sociale induisent une croissance vive et constante de la dépense, plus rapide que celle de l'État. Alors qu'en 1960 les dépenses de protection sociale représentaient 14,3 % de la richesse nationale et celles de l'État près de 30 %, les dépenses de sécurité sociale dépassent celles de l'État à partir du milieu des années 1980 pour atteindre 30,8 % du PIB en 2008. Ce phénomène est observé dans la plupart des pays européens dont les populations sont attachées à conserver un haut niveau de mutualisation des dépenses de protection sociale, en hausse constante partout dans le monde sous l'effet notamment du progrès

¹⁹⁰ Au-delà, mesurer les dépenses publiques en pourcentage du PIB est source de confusion. En effet, par définition, le PIB n'inclut pas les consommations intermédiaires (celles qui sont consommées au cours d'un cycle de production) alors même que le montant des dépenses publiques doit évidemment les inclure. Mesurer les dépenses publiques en pourcentage de PIB est donc trompeur.

¹⁹¹ Définitions issues du site gouvernemental : <http://www.vie-publique.fr/>

médical. De plus, l'augmentation des dépenses de la sécurité sociale renvoie aussi à des évolutions démographiques dont tout le monde se félicite : allongement de la durée de vie, taux de fécondité relativement élevé, etc.

Graphique 44 : Évolution de la structure de la dépense publique entre 1960 et 2011



Source : *Rapport sur la dépense publique et son évolution*, Projet de loi de finances pour 2013.

Cette tendance à la hausse des dépenses de protection sociale s'est amplifiée depuis 2009 sous l'effet de la crise : d'une part par un effet mécanique, les prestations sociales jouant leur rôle de stabilisateurs automatiques, d'autre part du fait de l'envolée du chômage. En 2013, les dépenses de protection sociale atteignaient ainsi 33,2 % du PIB.

« En outre, les politiques d'inspiration keynésienne, consistant à moduler le niveau des dépenses publiques pour agir sur la conjoncture, apparaissent aujourd'hui moins efficaces que dans les années 1960 »¹⁹², en raison notamment de l'ouverture croissante de notre économie, qui réduit l'effet multiplicateur d'un surcroît de dépenses publiques sur l'économie nationale. Cependant, depuis 2009, il faut nuancer cette affirmation, ce d'autant plus que l'effet multiplicateur de politiques keynésiennes est d'autant plus important que l'espace sur lequel elles s'appliquent est vaste et intégré.

Une dépense publique inégalement répartie entre l'État, les collectivités territoriales et les organismes sociaux

Les dépenses de protection sociale constituent le poste le plus important de la dépense publique dans notre pays. Les organismes de Sécurité sociale¹⁹³ supportent presque la moitié de la dépense publique totale : 46 % contre 35 % pour les administrations publiques d'État (centrales et services déconcentrés) et 20 % pour les administrations locales. En conséquence, les organismes de sécurité sociale captent la totalité des cotisations sociales et une part importante des impôts, soit 54,6 % des prélèvements obligatoires.

¹⁹² Propos issus du site gouvernemental : <http://www.vie-publique.fr/>

¹⁹³ Au sens de la comptabilité nationale, incluant l'ensemble des régimes de base, l'UNEDIC, l'ARRCO et l'AGIRC.

Graphique 45 : Répartition des dépenses publiques en France



Source : *Quels impôts, quelles dépenses publiques ?*, Portail du Gouvernement (2014).

La part des dépenses sociales est relativement importante dans notre pays. En effet, s'ajoute aux dépenses des organismes de sécurité sociale, celle de l'État et des collectivités territoriales en matière de logement, de handicap, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, etc.

Par rapport au reste de la zone euro, la France dépense également davantage pour le logement, les équipements collectifs (santé et bâtiments publics) ainsi qu'en matière d'enseignement. Sur ce dernier point, les comparaisons internationales doivent être relativisées par le fort taux de natalité de notre pays.

La Cour des comptes, dans son rapport du 14 octobre 2014 sur les finances des collectivités locales, a pointé pour la 2^{ème} année consécutive, le problème de la progression des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités. S'agissant en revanche du coût de fonctionnement de l'État, la France se situe pour 2012 en-dessous de la moyenne européenne, à 5,9 % du PIB contre 6,8 %. Bien que les dépenses de fonctionnement aient progressé en part de PIB depuis 1960, leur part dans la dépense publique totale a reculé.

En fin de compte, ce qui explique « l'exception française » en matière de dépenses publiques, c'est avant tout le haut niveau de socialisation de notre système de protection sociale auquel les Français sont attachés, tous les autres secteurs étant restés très stables. Cette différence apparente provient donc essentiellement des conventions statistiques européennes et internationales¹⁹⁴.

Il convient, en outre, de ne pas perdre de vue que si l'on doit rechercher l'efficacité de la dépense publique, pour autant sa maîtrise ne saurait constituer une fin en soi. « Il appartient aux citoyens et à leurs représentants de déterminer le niveau et la répartition des dépenses publiques correspondant à leurs aspirations, qui peuvent être extrêmement différentes d'un pays à un autre, en fonction de leur conception du contrat social et du niveau de socialisation des dépenses qui en résulte »¹⁹⁵. Par ailleurs, il importe de rappeler que la dépense publique a

¹⁹⁴ Cf. encadré : « Des comparaisons internationales incertaines ».

¹⁹⁵ Données issues du site gouvernemental : <http://www.vie-publique.fr/>

des retombées économiques conséquentes en termes d'activité et d'infrastructures. A titre d'exemple, les dépenses de santé correspondent à 11 % du PIB.

Grandes questions

Il est aisé de constater qu'en France, la fiscalité joue un rôle crucial pour déterminer les niveaux de vie et orienter les comportements des agents économiques. Pour certains, la fiscalité française, trop pesante, trop redistributive, étouffe l'initiative privée ; elle doit être allégée et rendue plus neutre. Pour d'autres, au contraire, il faut l'utiliser pour compenser la croissance des inégalités induite par l'évolution économique et pour favoriser l'activité en France, en aidant les entreprises innovantes comme les secteurs en difficulté. Parallèlement, la mondialisation met en péril les recettes fiscales des pays à fort taux d'imposition, puisque les entreprises et les contribuables les plus riches peuvent, de plus en plus facilement, choisir de s'installer ou de se faire imposer dans les pays à fiscalité plus favorable. La fiscalité française apparaît ainsi aux yeux de certains comme un édifice menacé.

Un modèle social à préserver ?

« Si rares sont ceux qui contestent la nécessité de l'impôt pour financer les biens publics indispensables, le discours aujourd'hui dominant ne lui reconnaît guère de mérites propres : il est, au mieux, perçu comme un mal nécessaire, qu'il convient de limiter autant que faire se peut. La logique économique implicite qui sous-tend cette opinion commune est d'une simplicité déconcertante (ce qui explique d'ailleurs en partie son succès) : l'impôt serait « prélevé » sur les richesses créées par les activités marchandes ; il réduirait donc les richesses disponibles pour les individus ; qui plus est, un niveau élevé de « pression fiscale » pénaliserait l'effort et l'investissement des acteurs les plus performants et pourrait, dès lors, constituer un frein à la croissance. C'est dire si, selon cette approche, cette notion traduit, par essence, l'opprobre qui frappe tout ce qui échappe à la logique marchande et, en particulier, les activités publiques »¹⁹⁶.

Comme indiqué précédemment, le niveau élevé des prélèvements obligatoires dans notre pays ne peut être examiné qu'au regard des prestations qu'il finance. En effet, et bien que le caractère redistributif de notre système ait été sérieusement écorné ces vingt dernières années, le rôle de puissant amortisseur social de notre modèle, notamment pendant la crise, n'est contesté par personne. Ce rapport a déjà démontré à quel point il avait permis de limiter l'aggravation du taux de pauvreté et protégé les plus démunis. Néanmoins, certains contestent aujourd'hui son coût ; le seul moyen de le financer serait au prix de prélèvements confiscatoires pour les ménages et les entreprises.

¹⁹⁶ Avis du Conseil économique et social *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, rapporté par Philippe le Clézio (2005).

C'est pourquoi il est indispensable de regarder en quoi notre modèle social demeure un facteur difficilement remplaçable de cohésion sociale. Il existe des interrogations sur les moyens qui permettront d'assurer sa pérennité, alors que des déficits sociaux encore considérables le menacent et que les perspectives de reprise économique qui permettraient d'en réduire le poids, demeurent encore très incertaines¹⁹⁷.

Chaque année, l'INSEE évalue l'impact de notre modèle de redistribution socio-fiscal et constate que par le biais des prestations sociales, les inégalités de revenus entre les 20 % de ménages les plus modestes et les 20 % les plus aisés sont réduites de moitié. Après redistribution, le niveau de vie des plus modestes est 4 fois inférieur à celui des plus aisés contre 8 fois avant redistribution. S'agissant des extrémités, l'impact de la redistribution est encore plus significatif et aboutit à diviser par trois, l'écart de niveau de vie entre les 10 % les plus aisés et les 10 % les plus démunis¹⁹⁸. S'agissant des classes moyennes, le CREDOC, dans une étude datant de 2012¹⁹⁹, a montré l'impact plutôt négatif de notre système de redistribution socio-fiscal puisque les classes moyennes contribuent proportionnellement davantage que les 10 % des ménages les plus aisés. Pour le CREDOC, « *cette réalité peut nourrir le malaise des classes moyennes inférieures, lesquelles se sentent exposées à de fortes contraintes budgétaires sans pouvoir compter sur les politiques sociales* ».

Notre système de redistribution agit de deux manières.

Tout d'abord par l'intermédiaire des prestations sociales versées en numéraire (familiales, minimas sociaux et allocations logement). « *Le principal outil redistributif en bas de l'échelle de revenu, ce ne sont pas du tout des dispositifs comme le RSA, encore moins la PPE, dont le budget est assez réduit : c'est une politique comme la politique de logement* »²⁰⁰.

Pour les ménages les plus pauvres, appartenant au premier décile de niveau de vie, l'augmentation des revenus est de l'ordre de 55 %²⁰¹. Selon l'INSEE, et toujours si on s'en tient aux prestations en numéraire, l'impact des prestations sociales est particulièrement efficace et contribue à une réduction des inégalités à hauteur de 63 % contre 37 % pour la fiscalité notamment l'impôt sur le revenu. Toujours selon l'INSEE, les prestations familiales ont un pouvoir redistributif particulièrement important, suivies des aides au logement et des minima sociaux.

Néanmoins, la redistribution n'est pas limitée aux seuls transferts monétaires, les administrations publiques délivrant également des « services en nature » dont les services statistiques peinent à mesurer l'impact. Des services délivrés gratuitement où à faible prix s'avèrent plus redistributifs, selon l'INSEE et contribuent davantage à la réduction des

197 Selon le sondage Acteurs Publics et Ernst and Young, réalisé par l'IFOP pour l'Observatoire des politiques publiques, publié en septembre 2014 : si les Français restent attachés (à 77 %) au modèle national de protection sociale, ils sont très majoritaires (69 %) à souhaiter aussi qu'il soit réformé pour le préserver.

198 *La redistribution : état des lieux en 2012*, INSEE, portrait social (2013).

199 R. Bigot, É. Daudey, J. Muller, G. Osier « Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale ? » CREDOC, Cahiers de recherche n°297, décembre 2012. Dans cette étude, le CREDOC montre qu'en proportion de leur revenu disponible, le dernier décile contribue moins que les déciles 6, 7, 8 et 9. Ce phénomène où les ménages les plus riches contribuent moins en proportion que les ménages disposant de revenus inférieurs est propre à la France. Cette redistribution à l'envers du système socio-fiscal en haut de la hiérarchie des revenus est sans doute de nature à entretenir dans l'opinion l'idée que les plus aisés auront plus facilement les moyens d'échapper à l'impôt que les classes moyennes, tout en percevant des aides qui peuvent sembler indues compte tenu de leur niveau de vie.

200 Audition au CESE de Gilbert Cette, Professeur d'économie à l'université d'Aix-Marseille, le 28 mai 2014.

201 *Redistributivité globale du système socio-fiscal*, Direction Générale du Trésor (2014).

inégalités de niveau de vie que les transferts monétaires. L'assurance maladie contribue à elle seule à hauteur de 41 % à l'effet redistributif de la protection sociale (10 % pour les minima sociaux)²⁰². Ce constat conforte l'idée selon laquelle le service public serait le patrimoine de ceux qui n'en ont pas. En effet, en protégeant les personnes en situation de fragilité, notre modèle social permet de contenir plus qu'ailleurs les situations de pauvreté et d'exclusion. Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS), le taux de pauvreté français demeure, bien qu'on ne puisse se satisfaire d'un tel niveau, un des plus bas d'Europe et serait, sans les transferts fiscaux et sociaux, de 8 points supérieur.

C'est pourquoi revoir à la baisse le niveau de protection généré par notre modèle social ne serait pas sans comporter des risques majeurs sur le plan social mais également sur le plan économique. Précipiter les plus fragiles dans une situation de pauvreté accrue pourrait à terme réunir les conditions d'une explosion sociale dangereuse pour la démocratie. Par ailleurs, le niveau des prestations sociales permet de soutenir la consommation et donc la demande intérieure, ce qui bénéficie aux entreprises.

Comment favoriser une meilleure acceptabilité de l'impôt ?

84 % des personnes interrogées ne sont pas d'accord avec l'affirmation suivante : « Le citoyen français participe à l'élaboration de la loi fiscale ». Ainsi, selon ce sondage²⁰³, les Français n'auraient plus conscience du fait qu'en élisant leur député, ils participent à l'élaboration des lois selon les principes de la démocratie représentative. Au-delà de la question fiscale, c'est la notion de « représentation » elle-même qui est touchée.

Or, ce sentiment de ne pas participer à l'élaboration de la loi fiscale a des conséquences sur la manière dont le système fiscal est perçu par les citoyens.

Comme indiqué précédemment, les conditions de l'acceptation du niveau des prélèvements obligatoires ne semblent plus être réunies aujourd'hui. Réduire l'impact redistributif de notre modèle social est difficilement envisageable et le creusement des déficits publics ne l'est pas davantage. C'est pourquoi, seule une juste répartition de la charge en fonction des capacités contributives de chacun couplée à une meilleure efficacité de la dépense publique, pourrait constituer un facteur d'acceptabilité, ce qui n'est plus le cas.

Concernant les ménages, le caractère inégalitaire des impôts indirects et notamment de la TVA qui pèse plus lourdement sur les ménages à faibles revenus a déjà été souligné. En revanche, s'agissant des impôts directs et principalement de l'impôt sur le revenu, ce dernier est devenu au fil du temps de moins en moins progressif à travers notamment la réduction des taux et du nombre de tranches et d'une baisse du taux marginal supérieur mais également pour d'autres raisons. En effet, les possibilités d'optimisation fiscale offertes aux ménages les plus aisés réduisent de fait la progressivité de l'impôt sur le revenu. C'est ainsi que cet impôt ne représente en 2012 plus que 6,3 % du total des prélèvements obligatoires contre 10,2 % en 1980. La fiscalité dérogatoire sur les revenus du capital et du patrimoine

²⁰² Rapport du Haut conseil au financement de la protection sociale sur la clarification et la diversification du financement de la protection sociale, juillet 2013.

²⁰³ « Représentations de la déviance fiscale en France » de l'USQV et le CESDIP à la demande de la CGT (2012).

peut dans certains cas avoir une justification économique. Cependant, elle n'est pas sans lien avec la perte de progressivité de l'impôt sur le revenu. Selon que les revenus proviennent du travail, du capital ou du patrimoine, ils ne sont pas imposés au même taux, ce qui participe largement au sentiment d'injustice fiscale notamment parmi ceux qui paient de l'impôt sur le revenu du travail sans pour autant être détenteurs d'un quelconque patrimoine.

Face au coût de cette fiscalité dérogatoire²⁰⁴ pour les budgets publics, le législateur a supprimé en 2013 le Prélèvement Libératoire Forfaitaire (PLF) ce qui implique que les dividendes, intérêts et plus-values mobilières sont désormais soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Le poids de ce dernier dans les prélèvements obligatoires a ainsi progressé, passant de 5,8 % en 2011 à 7,3 % en 2013. Il existe néanmoins encore de nombreux dispositifs dérogatoires : une fiscalité préférentielle sur les dividendes et les contrats d'assurance vie, les PEA ou encore les plus-values mobilières²⁰⁵.

Parallèlement, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital sont passés de 12,1 % à 15,5 % entre 2009 et juillet 2012²⁰⁶. De même, la fiscalité sur les donations et transmission de patrimoine a été alourdie mais il ne faut pas perdre de vue le fait qu'elle avait été considérablement allégée. En effet, à compter de 2007, la transmission du patrimoine au conjoint survivant a été totalement exonérée de droits et le montant de succession en ligne directe en dessous duquel il y avait un abattement total a été considérablement relevé passant de 50 000 € en 2005, à 150 000 € en 2007. Réévalué chaque année pour atteindre 159 359 € en 2012, il a été ramené à 100 000 € à compter du 17 août 2012 par la loi de finances rectificative pour 2012 qui a également augmenté la durée nécessaire entre deux donations pour bénéficier de cet abattement (de 10 ans à 15 ans).

La diminution du nombre de tranches a un effet direct sur la progressivité de l'impôt sur le revenu par l'application d'un même taux à des niveaux de revenus différents et variant parfois du simple au double au minimum et presque à 7 fois plus dans le cas de la tranche à 45 %. En outre, bien que certaines dépenses fiscales, en l'absence de capacités budgétaires de l'État puissent inciter à des évolutions du comportement, la prolifération de ces dernières a également impacté la progressivité de l'impôt, tandis que la surenchère législative et réglementaire en augmentait l'opacité. Par ailleurs, la récente décision de suppression de la première tranche de l'impôt sur le revenu des contribuables en partie compensée par un abaissement du seuil de l'actuelle deuxième tranche, va encore réduire le nombre de foyers fiscaux payant l'impôt sur le revenu et ne semble pas aller dans le sens d'une réhabilitation de l'impôt citoyen.

Concernant les entreprises, l'illisibilité, la complexité, tout comme l'instabilité de la réglementation fiscale sont très problématiques car porteuses d'insécurité juridique et financière. Certains considèrent qu'elle peut également être un frein à l'investissement. L'optimisation fiscale, légale par ailleurs, permet aux plus grandes d'entre elles d'être moins

²⁰⁴ De l'ordre de 80 milliards d'euros.

²⁰⁵ Il existe un abattement forfaitaire de 40 % sur les dividendes, les contrats d'assurance vie dont la durée de détention est supérieure à 8 ans ne relèvent pas du barème de l'impôt sur le revenu mais d'un prélèvement libératoire forfaitaire de 7,5 %, les PEA au-delà de 5 ans de détention sont exonérés d'impôt.

²⁰⁶ Le prélèvement social sur les revenus du capital, fixé à 2 % en 1998 est augmenté à 2,2 % en janvier 2011 (LFI 2011), à 3,4 % en octobre 2011 (LFR 2011) et à 5,4 % en juillet 2012 (LFR mars 2012). Il est ensuite réduit à 5,4 % en compensation d'une hausse du prélèvement de solidarité de 1,1 % à 2,0 % (LFR août 2012). Il a ensuite été ramené à 4,5 % dans le cadre de la Loi de financement de la sécurité sociale 2013. Les contributions sociales sur les revenus du patrimoine comprennent la CSG, à un taux de 8,2 %, la CRDS à un taux de 0,5 %, un prélèvement social de 4,5 %, une contribution additionnelle de 0,3 % et un prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine créée en 2009 pour financer le RSA porté de 1,1 % à 2 % dans le cadre de la LFSS 2013.

imposées que les autres à l'impôt sur les sociétés. Son taux nominal se combine en effet avec de nombreuses dépenses fiscales et des modalités particulières de calcul. Si ce taux est élevé, son assiette en revanche est plus étroite que dans d'autres pays. Ce qui est par contre démontré, c'est que les « trous » dans l'impôt sur les sociétés nuisent principalement aux PME et par conséquent à la création d'emploi. En effet, le taux d'imposition de 33,33 % ne reflète pas la réalité de la fiscalité appliquée à l'ensemble des entreprises. Selon un rapport du Sénat de 2012²⁰⁷, moins de 5 % des entreprises de plus de 2 000 salariés payent l'impôt sur les sociétés. Les petites et moyennes entreprises sont globalement davantage taxées au titre de cet impôt en proportion de leurs bénéfices que les grands groupes (10 des 40 groupes du CAC 40 ne paient pas l'impôt sur les sociétés) qui bénéficient de davantage de possibilités d'optimisation fiscale.

A cela s'ajoute, un dumping social et fiscal auquel sont confrontées bon nombre d'entreprises françaises, en particulier dans certains secteurs, avec tous les effets néfastes que l'on connaît sur leur compétitivité voire sur le maintien de leur activité (ex. phénomène des travailleurs détachés dans le bâtiment), et sur l'emploi.

Différents dispositifs ont abouti au fil du temps à rendre la fiscalité totalement illisible pour les entreprises qui sont nombreuses à réclamer une simplification comme pour les particuliers, sans parler du manque à gagner en termes de recettes pour l'État. Le projet de loi de finances 2015 fait état de 453 dépenses fiscales pour un coût, en progression par rapport à 2014, de 81,9 Md€ (hors CICE) soit plus que le rendement attendu du rendement de l'impôt sur le revenu (69,5 Md€). Comme le note Thomas Piketty : avec « *l'in vraisemblable accumulation de mécanismes de réductions d'impôts et de niches fiscales, on aboutit à un système illisible, où les citoyens sont incapables de se faire une idée simple de qui paie quoi. Résultat des courses : chacun considère qu'il fait les frais de ce système opaque (et suspecte son voisin de mieux tirer parti des dispositifs en vigueur)* »²⁰⁸.

Quelles adaptations face à un environnement très concurrentiel ?

Au niveau européen, l'harmonisation²⁰⁹ ne concerne qu'une partie de la fiscalité indirecte, essentiellement la TVA dont une assiette commune a été définie et les taux encadrés en 1992 dans le but de ne pas entraver la libre circulation des marchandises et des services. En effet, les États membres ont toujours été libres de choisir « *le système fiscal correspondant le mieux à leurs préférences* », dans la limite toutefois et depuis 1997, du respect d'un code de bonne conduite encadrant les « *pratiques fiscales dommageables* ».

À la suite de la libéralisation de nombreux marchés (biens, services et capitaux), de l'absence d'harmonisation fiscale et de l'adoption de la monnaie unique, tous les éléments ont été réunis pour que s'épanouisse dans l'Union européenne, la concurrence fiscale. Ce contexte a favorisé l'adoption d'une politique globale de baisse des prélèvements obligatoires et offert un cadre favorable à toutes les pratiques d'expatriation fiscale.

²⁰⁷ Rapport n°673 fait au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, Sénat, Président M. Philippe Dominati, rapporteur M. Éric Bocquet, 12 juillet 2012.

²⁰⁸ *Fiscalité : augmenter ou diminuer ? Pas de destin commun sans pression fiscale*, Thomas Piketty (2006).

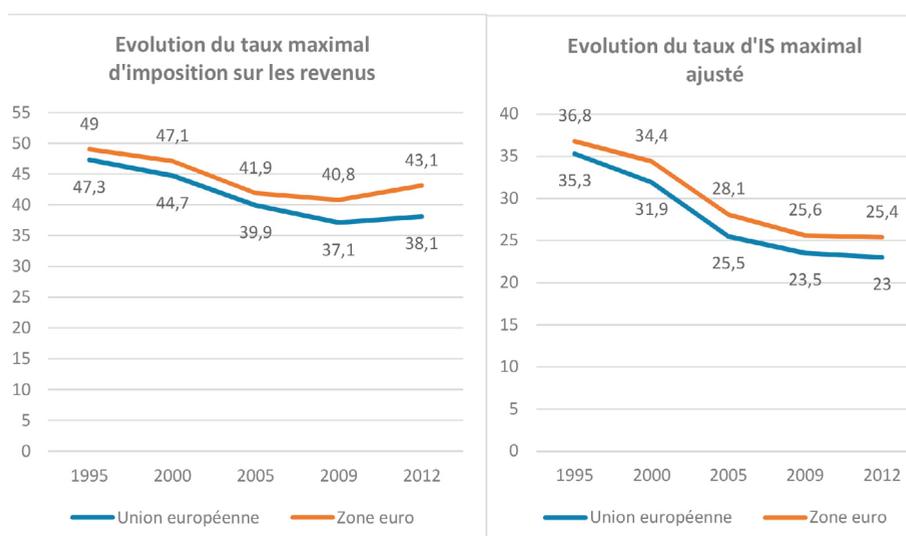
²⁰⁹ Décision collective des gouvernements européens.

Faut-il rendre notre pays fiscalement plus attractif et/ou chercher à harmoniser la fiscalité au niveau de la zone euro ?

En l'absence de possibilité de dévaluation de la monnaie, d'une véritable coordination des États autour de la question de la politique de change et d'une harmonie des politiques fiscales au sein de l'Union européenne, la fiscalité est devenue un outil, voire l'un des principaux outils de certains pays pour améliorer l'attractivité et la compétitivité de leurs territoires économiques nationaux.

Les réformes fiscales qui ont eu cours en Europe dans les années 2000 ont donc principalement cherché à diminuer la pression fiscale des bases les plus mobiles, c'est-à-dire celles en capacité de faire jouer la concurrence fiscale en choisissant librement leurs lieux d'implantation, de résidence et d'imposition.

Graphique 46 : Évolution des taux d'imposition



Source : Eurostat, Taxation trends 2011 et 2013.

Les grandes entreprises ont ainsi pu bénéficier de nombreuses possibilités d'optimiser leur charge fiscale quand de leur côté, les particuliers bénéficiant de très hauts revenus et/ou d'importants patrimoines, ont pu voir la progressive suppression en Europe de l'impôt sur la fortune, la quasi-suppression des droits de succession et, dans un certain nombre de pays, des législations fiscales particulièrement favorables aux non-résidents. C'est le cas notamment du Luxembourg, de l'Autriche, de l'Irlande, du Royaume-Uni et récemment du Portugal.

Certains pays comme l'Irlande ont obligé les plus « grands » États, soit à réduire leurs dépenses publiques, soit à concentrer leurs impôts sur les facteurs les moins mobiles²¹⁰, c'est-à-dire la majeure partie des ménages et des entreprises.

210 Europe : comment éviter la concurrence fiscale, C. Mathieu, H. Sterdyniak, (2012).

Cette course est ainsi devenue le moteur d'un jeu non coopératif qui s'avère aujourd'hui extrêmement dommageable pour les finances publiques et les modèles sociaux européens.

La France a donc à faire un choix délicat entre deux stratégies : participer à la concurrence fiscale en baissant progressivement ses taux d'imposition, ou agir à l'échelle européenne pour une coordination fiscale qui devrait comporter un accord sur une assiette commune d'imposition et des taux d'imposition minimaux. Il s'agit en fait d'un faux choix car le dumping fiscal est une course sans fin, d'où, in fine, aucun État ne peut sortir gagnant, l'attractivité gagnée à un moment donné ne pouvant être, par définition, que temporaire.

Le CESE avait déjà appelé de ses vœux « *une réflexion sur l'harmonisation des prélèvements obligatoires au niveau européen afin d'éviter la généralisation d'une course au moins-disant fiscal et social* ». Nous considérons déjà à l'époque que celle-ci « *se révélerait sans aucun doute néfaste pour la qualité de l'environnement économique et social, et donc pour l'attractivité de tous les pays de l'Union* »²¹¹. Une des recommandations récentes de notre Assemblée était de privilégier « *une convergence fiscale et sociale sous la forme éventuellement d'un « serpent fiscal et social » au sein de la zone euro inspiré de l'ancien serpent monétaire européen* »²¹².

Mais les conditions d'un tel accord sont-elles réunies au sein des pays d'Europe ?

La France est-elle victime de l'évitement et de l'évasion fiscale ?

L'évitement fiscal, forme historiquement mineure, est devenu le problème essentiel des gouvernements actuels dans un contexte de mondialisation, d'ouverture des frontières et de facilités de communication et de transports. Ce dernier peut prendre plusieurs formes, qu'elles soient légales comme l'optimisation fiscale, ou illégales avec la fraude et l'évasion fiscale. Notre Assemblée, dans un précédent avis, avait mis l'accent sur la responsabilité des gouvernants car « *la dérive des normes émanant des États et des institutions internationales, [...] a banalisé l'évitement de l'impôt en abaissant les taux officiels d'imposition des bénéficiaires et en multipliant les avantages fiscaux, les dérogations et autres niches fiscales, dans le cadre d'une concurrence internationale des dispositifs légaux d'évitement de l'impôt que les conseillers fiscaux exploitent systématiquement au profit de leurs riches et puissants clients* »²¹³.

Le développement de cette logique d'évitement fiscal, voire de tolérance sociale à la fraude a pris une telle ampleur que : « *des sommes tout à fait considérables, relevant notamment de l'impôt sur le revenu, de l'imposition des patrimoines sous toutes ses formes, de l'impôt sur les sociétés, sont aujourd'hui largement soustraites à l'application de notre droit fiscal et participent, par voie de conséquence, à la création des déficits budgétaires que nous pouvons constater.*

*Des estimations évaluent en effet à quelques 50 à 80 milliards d'euros par an, le montant des pertes de recettes fiscales et sociales dues à la fraude*²¹⁴, somme à rapprocher des 80 milliards d'euros de déficit pour 2012 »²¹⁵. Ce manque à gagner est colossal au regard également des nécessités de financement de nos modèles sociaux.

211 Avis du Conseil Economique et Social *Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi*, rapporté par Henri de Benoist (2003).

212 Avis du CESE *L'Union européenne à la croisée des chemins*, rapporté par Christophe Quarez, (2014).

213 Avis du Conseil Economique et Social *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, rapporté par Philippe le Clézio (2005).

214 Source non précisée dans la proposition de résolution du Sénat.

215 Proposition de résolution du Sénat tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, Sénat, (2012).

En dépit du risque de rupture du pacte républicain, il existe désormais une relative tolérance sociale à la fraude. En effet, les sondages indiquent que l'évasion fiscale n'est plus massivement condamnée. Il résulte d'une étude réalisée en 2012²¹⁶, que la fraude fiscale est désormais dédramatisée pour 44,5 % des personnes interrogées, soit près d'un contribuable sur deux. C'est ainsi que pour 30,6 % des interrogés, la fraude fiscale peut se justifier dans certains cas pour préserver les dépenses indispensables de sa famille.

Au moment où des efforts sont exigés des Français, il est intolérable que certains s'organisent pour ne pas y participer. Un renforcement significatif des moyens donnés à l'administration fiscale et financière en matière de lutte contre la fraude, qu'elle soit fiscale ou sociale, serait également de nature à restaurer le consentement à l'impôt. Récemment de nombreuses dispositions législatives renforçant les moyens juridiques des administrations chargées du contrôle ont été mises en œuvre (une soixantaine de mesures depuis 2007). Toutes ces mesures vont globalement dans le bon sens en termes d'outillage juridique mais l'affaiblissement en moyens humains et financiers de ces administrations²¹⁷ laissent à penser qu'il pourrait s'agir davantage de communication et d'affichage politique.

Pourtant, la récente augmentation des effectifs de la cellule spéciale du Ministère des Finances destinée à revoir la situation fiscale d'expatriés souhaitant rentrer ou rapatrier des capitaux placés dans des paradis fiscaux, démontre à l'évidence que l'État sait, quand il le veut, se donner les moyens de sa politique.

Pour les Français qui supportent l'intégralité de l'effort fiscal car ils ne veulent ou ne peuvent tirer parti des failles de la législation, seule la certitude que l'État met tout en œuvre pour assurer un traitement équitable de l'ensemble des agents économiques devant l'impôt peut permettre de restaurer le consentement citoyen à l'impôt.

216 « *La fraude fiscale* », Sondage Quick surveys à la demande d'économieMatin.fr, (2012).

217 Notamment de la DGFiP (direction générale des finances publiques) et de La DGDDI (Direction générale des douanes et droits indirects) En effet, si le nombre d'agents de la DGFiP chargés du contrôle fiscal a augmenté entre 2012 et 2013, il ne faut pas perdre de vue que le contrôle ne relève pas que des seuls vérificateurs mais concerne au contraire toute une chaîne de travail allant de la réception du public au recouvrement forcé des sommes redressées. Or, ces missions ont subi des réductions d'effectifs significatives depuis 10 ans. Certains départements français ne comptent plus aucun service douanier et la régionalisation de pans entiers de services, engagée à la DGFiP, risque à terme de compromettre la bonne connaissance du tissu fiscal de proximité.

Deuxième sous-partie : Les problématiques du Logement en France

Introduction

Se loger est une nécessité, consacrée en France par le droit au logement qui découle du préambule de la Constitution de 1946 et désormais dit « opposable » depuis 2007. Or, il est devenu de plus en plus difficile pour nos concitoyens, et en particulier les plus modestes, les jeunes, de bien se loger.

La nature particulière du bien que constitue le logement justifie en elle-même que l'État en encadre le marché même s'il n'a pas vocation à endosser les responsabilités qui incombent aux acteurs économiques privés. De ce fait, le domaine fait l'objet d'une activité législative soutenue ; la loi ALUR, à peine votée en février 2014 et qui devait donner lieu à une intense production réglementaire, vient d'être amendée par le Gouvernement. Si beaucoup de dispositions demeurent, certaines mesures phares comme la GUL (Garantie Universelle des Loyers) ou l'encadrement des loyers se voient limitées dans leur champ d'application ; de nouveaux avantages fiscaux devraient être accordés aux propriétaires ou à leurs familles.

Certes, toute politique du logement est confrontée à des enjeux politiques, économiques, sociaux, urbains et environnementaux, qu'elle doit impérativement concilier alors qu'ils peuvent sembler contradictoires. Son coût pour les finances publiques est évalué à 41 milliards d'euros par la Cour des Comptes.

D'un point de vue politique et économique, le secteur du logement est dépendant du soutien de l'État, tant en termes d'emplois que de normes, notamment en raison de sa forte sensibilité aux variations de la conjoncture de la construction. C'est également un secteur primordial pour l'économie française. Il représente 17 % du PIB, près d'une entreprise sur cinq travaillant en 2010 pour ce secteur, et occupe 1,5 millions de salariés et artisans. Pour les citoyens, l'achat d'un logement est essentiel dans la constitution de leur patrimoine : l'INSEE estimait que, fin 2011, le patrimoine net des Français était composé à hauteur de 66 % en actifs non financiers, comprenant pour l'essentiel des logements et terrains bâtis ; elle soulignait d'ailleurs que l'augmentation du patrimoine net des ménages depuis les années 90 résultait de la hausse des prix de l'immobilier²¹⁸.

D'un point de vue social, l'objectif premier est de permettre à chacun, tout au long de sa vie, d'accomplir un parcours résidentiel correspondant à l'évolution de ses aspirations et de ses besoins. Or, actuellement, le constat est préoccupant, l'accès au logement étant difficile pour un nombre important de personnes. Ainsi, la Fondation Abbé Pierre constate que si, en 2014, près de 700 000 personnes ne disposent pas de domicile personnel, près de 3 500 000 seraient mal-logées. Cette situation est exacerbée notamment dans les grandes villes et les zones littorales qui accueillent un tiers de la population. Pour tous, le logement, aussi bien en accession qu'en location, est devenu de plus en plus cher au cours de la dernière décennie, érodant ainsi le pouvoir d'achat.

218 *Le Patrimoine*, fiche thématique de l'INSEE (2013).

D'un point de vue environnemental, l'étalement urbain a conduit à l'artificialisation d'importantes surfaces agricoles ou naturelles. De plus, le processus de rénovation thermique et énergétique n'est pas encore une réelle priorité, alors qu'il permettrait à tous d'accéder à un logement durable, décent et économiquement accessible.

Malgré toutes les mesures mises en œuvre, tous les travaux dont ceux du CESE qui se sont penchés sur la question, la crise du logement qui se traduit à la fois par des niveaux de prix trop élevés pour beaucoup de nos concitoyens et par un secteur du bâtiment dans une situation préoccupante, demeure d'une grande acuité en 2014, voire s'aggrave du fait de la conjoncture économique. Le logement se retrouve ainsi au cœur des préoccupations des Français, 83 % d'entre eux déclarant qu'il est difficile de se loger et près d'un jeune sur deux persuadé d'assister à une détérioration de la situation dans les années futures²¹⁹.

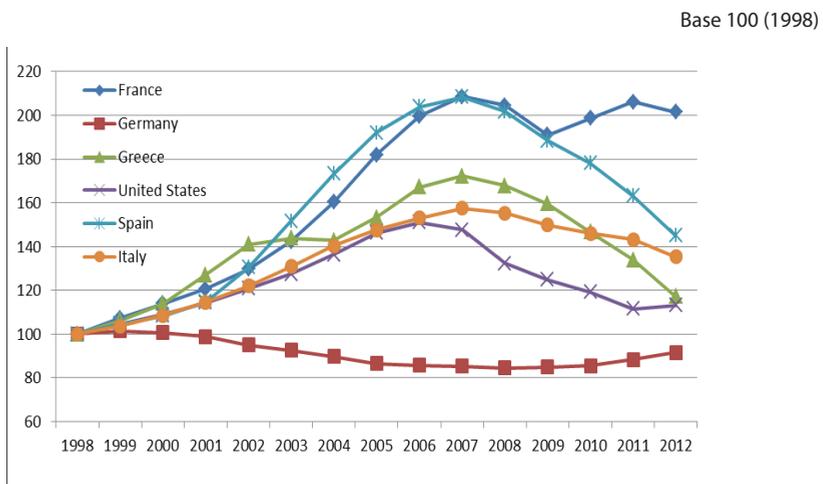
État des lieux

Le coût du logement : une préoccupation majeure

Une hausse des prix inégalement répartie sur l'ensemble du territoire

Entre 1998 et 2007, le taux moyen de croissance annuelle des prix immobiliers s'est élevé à plus de 10 % en France, atteignant jusqu'à 15 % en 2004, de sorte qu'entre 1998 et 2012, l'augmentation des prix a atteint 200 %. Cette évolution a touché quasiment l'ensemble des pays européens, et, en particulier, les zones les plus tendues. La France est parmi les grands pays européens, l'un de ceux dont les prix ont le plus augmenté.

Graphique 47 : changements des prix réels de l'immobilier



Source : OCDE (2013), Economic outlook database.

219 « Les Français et le logement : lucides ou résignés », Sondage IPSOS à la demande de NEXITY (2013).

Cette évolution cache néanmoins des situations contrastées. Ainsi, les marchés du logement ne sont pas uniformément tendus, les zones rurales mais également de nombreuses villes moyennes ne connaissant pas la tension qui existe dans les grandes métropoles. Du dynamisme économique de la région dépend aussi le dynamisme des prix. Alors que les prix amorcent une légère dégrèvement depuis 2011, on observe également une baisse plus rapide et plus forte de ces derniers dans les zones non tendues.

Dans le même temps, on a assisté à un resserrement de l'éventail des prix, notamment dans les grandes villes, le coût des habitations dans les quartiers populaires augmentant également et poussant vers la périphérie les classes moyennes ou les familles.

Une hausse des prix inégalement répartie dans la population

Selon les statistiques d'Eurostat publiées à l'automne 2013, parmi les États de l'Union européenne, le logement – qui comprend les loyers, le chauffage, l'eau, l'électricité, le gaz, etc. - constitue le premier poste de dépenses des ménages et la France se situe en 6^{ème} position en termes de coût. Ainsi, la hausse des prix de ces dernières années touche toutes les classes sociales, mais avec des degrés plus ou moins importants. On constate que plus le niveau de vie des ménages est élevé, plus la part des dépenses consacrée au logement est faible même si l'écart entre les ménages tend à se réduire. En France, les ménages consacrent aux dépenses de logements en moyenne 18,3 % de leurs revenus ; entre 2005 et 2011, le taux d'effort a par exemple augmenté de 2,5 points pour les locataires²²⁰.

Cette hausse des prix a des conséquences économiques et sociales qui se retrouvent exacerbées pour certaines catégories de population, qu'elles soient professionnelles (ouvriers, employés) ou liées à l'âge (jeunes, personnes âgées).

Outre l'augmentation régulière des prix ces dernières années, le déficit de logements à des prix abordables dans les zones d'emploi les plus dynamiques et le manque de fluidité du marché locatif se traduisent par des difficultés d'accès au logement pour une part importante de la population active française. En effet, cette situation a un impact direct sur la mobilité des salariés ainsi que sur la capacité des entreprises à attirer et retenir les collaborateurs dont elles ont besoin sur les territoires où elles sont implantées. Ainsi, le logement est un obstacle à l'emploi lorsque « pour pouvoir se loger à un coût supportable, des ménages actifs s'éloignent toujours plus des bassins d'emplois »²²¹.

La tension des prix dans les grandes métropoles conduit aussi les salariés et leurs familles à s'éloigner de plus en plus de leur lieu de travail ; ainsi, le trajet « domicile-travail » et les transports de manière générale, sont sources de fatigue voire d'irritation pour plus de 60 % des sondés²²². Or, les ménages qui s'installent en périphérie ne prennent souvent que tardivement conscience des problèmes d'accessibilité et de coût des transports.

Selon l'Observatoire des territoires, le temps moyen de déplacement consacré par les actifs pour aller de leur domicile à leur lieu de travail était estimé à 22 minutes en 2009²²³. D'une manière générale, l'Observatoire constatait les trajets les plus longs dans les régions

220 *Portrait social*, « Vue d'ensemble, conditions de vie », INSEE (2013).. Dans ce cadre, le taux d'effort est défini comme le rapport de « l'ensemble des dépenses de logement [...] nettes des aides [...] au revenu courant avant impôt net des aides ».

221 Fondation Abbé Pierre, 18^{ème} rapport sur le mal-logement (2013).

222 « Les déplacements domicile-travail des habitants des grandes aires urbaines » Sondage IPSOS à la demande de VINCI Autoroutes (2014).

223 « Le temps de trajet domicile-travail », DATAR, Observatoire des territoires (2009).

économiquement dynamiques et dans les régions à taux de chômage élevé. Dans le premier cas, c'est l'augmentation des prix de l'immobilier qui éloigne les populations des centres urbains, dans le second, c'est la faiblesse des revenus.

Une étude du CRÉDOC²²⁴ montre que ces difficultés commencent à retentir sur la bonne marche des entreprises. Un établissement sur quatre signale que les problèmes de logement des salariés compliquent le recrutement, un sur cinq évoque des freins à la mobilité interne, etc. Au total, 40 % des établissements sont affectés par les difficultés de logement de leurs salariés. Les entreprises situées dans les zones en tension et les grands établissements sont les plus touchés par le phénomène.

Dans un contexte de forte dégradation du marché de l'emploi, cette situation constitue un frein majeur au retour à l'emploi et un obstacle supplémentaire à l'entrée des jeunes sur le marché du travail. De même, la précarité de l'emploi est également un obstacle à l'accès à un logement.

Les facteurs de hausse

Plusieurs éléments sont traditionnellement évoqués pour expliquer la hausse des prix : avant tout pénurie de logements notamment due à une rareté du foncier qui en renchérit le coût, évolution dans la composition des ménages, accroissement des normes qui augmentent le coût notamment la construction des immeubles collectifs, etc. Il semble également que les modifications intervenues dans les conditions de crédit (allongement de la durée de prêt, stabilisation puis baisse des taux de prêt) aient constitué le principal facteur de soutien à la demande et, partant, le moteur de la hausse des prix. Il faut noter que le logement est très important pour le secteur bancaire : la totalité des encours des crédits immobiliers est de 857,1 milliards en 2012, soit 77 % des crédits octroyés aux ménages et plus du total des crédits octroyés aux entreprises (816,7 milliards en 2012).

On peut affiner l'analyse en observant à partir de 2000 une forte décorrélation entre le prix des logements et le revenu disponible moyen alors que les loyers ne marquent pas d'inflexion majeure. Cette évolution comparée semblerait accréditer l'importance des conditions de financement favorables dans l'augmentation des prix à l'achat²²⁵. Mais il faut aussi tenir compte de la poussée démographique et de la croissance de la demande dans les grandes métropoles.

Aujourd'hui, la correction qui est apparue faible entre 2011 et 2013 tend à s'accélérer. Une analyse a pu être faite sur le lien entre proportion des ménages propriétaires de leur logement et hausse des prix²²⁶ : plus cette proportion est importante, plus la hausse serait forte et moins les forces de correction ne seraient efficaces, les propriétaires étant moins affectés par la hausse des prix que les accédants et n'ayant pas intérêt à la diminution de la valeur de leur patrimoine.

224 « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », Etude du Crédoc à la demande du MEDEF (2012).

225 Une note d'analyse du CAE d'avril 2011, *L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans, évoque des calculs qui suggèreraient que « les conditions de financement peuvent expliquer 50 à 60 % de la hausse des prix dans l'ancien ».*

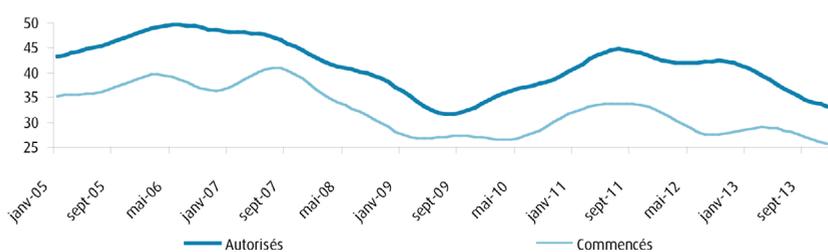
226 « Loger les classes moyennes », A. Jacquot in J. Mistral et V. Plagnol, rapport du CAE (2008).

Construction et rénovation : la nécessité d'objectifs ambitieux

La construction : un secteur dans une passe difficile

Le déficit en logements est parvenu à un point tel que seule une action énergique et durable sur le niveau de la construction pourrait permettre de rétablir une situation plus acceptable. C'est à cette fin qu'a été fixé par le gouvernement l'objectif des 500 000 logements par an à construire.

Graphique 48 : Nombre mensuel de logements autorisés et commencés



Source : Chiffres et statistiques, Commissariat Général au Développement Durable (Octobre 2013)

On assiste depuis plusieurs années à une chute importante du nombre de mises en chantiers et les dépôts de demandes de permis de construire sont à la baisse, augurant des années encore difficiles. Le secteur de la construction, malgré la résilience du marché de l'immobilier à la crise, concentre à lui seul plus de 30 % des défaillances totales en France en 2013²²⁷ et ces différents éléments ne permettent pas d'envisager de reprise réelle et durable de l'activité dans ce secteur pour l'instant.

Pour illustrer la baisse catastrophique du nombre de mises en chantier, Michel Mouillard nous indiquait que « le niveau de la construction que l'on connaît aujourd'hui (on estime qu'en 2014 on va faire au mieux 310 000 à 315 000 mises en chantier, en considérant que la statistique publique est fiable), signifie que l'on aura construit en 2014, compte-tenu de ce qu'est le nombre des ménages, moins que ce que l'on construisait en 1951 »²²⁸. En effet, pour 1 000 ménages, le nombre de logements mis en chantier est de l'ordre de 11, un peu moins qu'en 1951, année qui s'inscrivait dans le contexte de la reconstruction et de croissance démographique d'après-guerre. Entre 1947 et 1970, le rythme de construction est passé de 5 pour 1 000 à plus de 32 pour 1 000.

Plusieurs raisons expliquent cette crise quantitative : un prix du foncier très élevé du fait d'un manque d'offre suffisante, qui empêche le lancement d'opérations compatibles avec l'évolution du pouvoir d'achat des ménages, l'évolution du coût de la construction explicable en grande partie par la hausse des prix des matières premières et de l'énergie mais également par un accroissement réglementaire et normatif.

²²⁷ « Les défaillances dans la construction en France : le secteur de tous les dangers », Coface (2013).

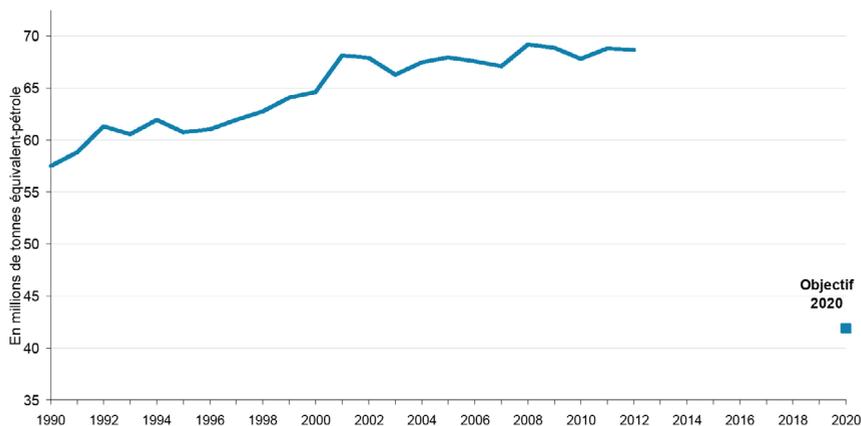
²²⁸ Audition au CESE de Michel Mouillard, Professeur d'économie à l'Université Paris-Ouest, le 11 juin 2014.

Le CESE a eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises²²⁹ que « *la relance indispensable d'une politique foncière permettant une montée en puissance de la production de logement, en respectant le développement durable et en évitant une hausse inconsidérée des prix et spéculation, favoriserait l'activité et l'emploi. La rénovation et la construction de logements adaptés aux ressources des Français représentent en effet un juste équilibre entre soutien au pouvoir d'achat (la part du logement dans le budget des ménages a explosé depuis dix ans), soutien à l'activité économique (le secteur du bâtiment favorise les emplois en France) et démarche durable, l'investissement dans la rénovation thermique contribuant aux économies d'énergie et à accroître l'indépendance énergétique de la France* ». Ainsi, un objectif quantitatif n'est pas suffisant en soi : un avis récent de notre Assemblée²³⁰ montre qu'il faut veiller à construire là où sont les besoins, en général en zone d'habitat tendu et à peser sur les prix. Des mesures ont été prises pour libérer le foncier mais les résultats semblent en deçà des espérances.

L'efficacité énergétique : un levier prioritaire dans la rénovation

Le parc de logements construits avant les années 1980 est encore trop peu économe en énergie : en 2012, les bâtiments des secteurs résidentiel et tertiaire ont consommé 68,7 millions de tonnes équivalent pétrole, soit 44 % de la consommation finale d'énergie en France et sont responsables de 18 % des émissions nationales de gaz à effet de serre, soit la deuxième source d'émission après le transport²³¹.

Graphique 49 : SNDD – Défi n°4 - Consommation d'énergie des secteurs résidentiel et tertiaire



Source : Bilan énergétique de la France pour 2012, SOeS.

Note : Consommation d'énergie corrigée des variations climatiques.

En termes de consommation d'énergie, 60 % de l'énergie consommée par le résidentiel-tertiaire est consacré au chauffage, 25 % à l'électricité spécifique (éclairage, climatisation etc.) et 15 % aux autres usages, essentiellement eau chaude, sanitaire et cuisson²³².

²²⁹ Notamment dans la contribution du CESE à la préparation du PNR 2010.

²³⁰ Avis du CESE *La réduction des inégalités territoriales*, rapporté par Paul De Viguier (2013).

²³¹ Défi n° 4, « Changement climatique et énergies » de la SNDD.

²³² *La rénovation énergétique des bâtiments, politiques publiques et comportements privés*, Conseil économique pour le développement durable (2013).

L'avis du CESE adopté en 2013 sur « *L'efficacité énergétique : un gisement d'économies ; un objectif prioritaire* » observait que « *dans le résidentiel, les besoins en chaleur représentent trois quarts des consommations des bâtiments (chauffage, eau chaude), les besoins élevés de chauffage s'expliquant par l'ancienneté du parc bâti. L'âge et l'état du parc résidentiel sont particulièrement importants à prendre en compte. 55 % ont été construits avant la mise en place de toute réglementation thermique (avant donc 1974) et 45 % l'ont été sous l'emprise d'une des six réglementations thermiques successives (de 1974 à 2012)* ». Le Centre d'Études et de Recherches économiques sur l'Énergie (CEREN) constate d'ailleurs que s'agissant du chauffage qui représente 68 % des dépenses énergétiques des ménages, « *les logements les plus récents présentent des taux d'économie de 40 % par rapport aux logements de même type construits avant 1975* »²³³.

Développer le parc de logements économes en énergie répond à une double exigence écologique et sociale. En effet, il s'agit tant de lutter contre le réchauffement climatique que de réduire la précarité énergétique. C'est ce que la loi définit par un ratio dépenses énergétiques/budget supérieur à 10 %; selon l'INSEE, plus d'un Français sur 10 serait concerné.

Face à ce secteur trop énergivore, l'Europe a fixé un objectif ambitieux d'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique en 2020, ainsi que des mesures sectorielles renforcées pour les bâtiments et l'étiquetage énergétique des produits. Ces textes structurent en partie nos politiques et mesures nationales, tout en laissant une large part à la subsidiarité des pays membres pour élaborer leur propre stratégie en fonction de leurs contextes nationaux.

En France, la part la plus importante de cet effort a été orientée vers le bâtiment : l'objectif décidé lors du Grenelle de l'Environnement de réduire de 38 % la consommation moyenne des bâtiments existants d'ici 2020 représente 85 % de l'effort à effectuer pour atteindre - globalement -20 % à l'horizon 2020. De même, en 2009, le Plan Bâtiment issu du Grenelle de l'Environnement prévoyait de « *généraliser les bâtiments basse consommation à l'horizon 2012 et les bâtiments à énergie positive à l'horizon 2020* », tout comme « *de rénover l'ensemble des logements sociaux les plus énergivores d'ici 2020, d'engager d'ici 2012 la rénovation de tous les bâtiments de l'État et d'accompagner et de mobiliser les professionnels du secteur pour relever les défis qui se présentent en termes de recrutement, de formation, de qualification et de développement des filières industrielles* »²³⁴. Selon Eric Hamelin, auditionné par la section²³⁵, « *dans le cadre de la rénovation thermique des logements, puisqu'on va commencer à développer des politiques pour intervenir aussi sur le bâti existant sur le plan thermique, il serait fondamental de mener de front une politique sur la rénovation et l'amélioration phonique des logements collectifs* ».

Concrètement, l'objectif fixé par les pouvoirs publics est de 500 000 logements rénovés par an répartis ainsi : 380 000 pour les bailleurs privés et 120 000 pour les bailleurs sociaux, ce qui constitue un véritable défi.

Plusieurs dispositifs jouent un rôle incitatif vis-à-vis des particuliers ou des copropriétés pour permettre d'atteindre cet objectif et accélérer la transition énergétique. Les décrets concernant l'éco-conditionnalité de l'Eco-prêt à taux zéro pour les particuliers, parus en

233 Données statistiques du CEREN, (2013).

234 Plan climat en France, Le Journal du Ministère - Écologie, Énergie, Développement Durable, (2009). Cf. également la convention signée en avril 2009 entre l'État et la Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment (CAPEB).

235 Audition au CESE de M. Eric Hamelin, Sociologue spécialisé dans l'étude de l'étalement urbain, le 4 juin 2014.

juillet 2014, sont de nature à le relancer. S'agissant de la rénovation des copropriétés, les décrets de décembre 2013 vont dans le bon sens, même s'il convient encore de préciser les conditions dans lesquelles le prêt pourra être mobilisé. D'autres dispositifs prévus dans le projet de loi de transition énergétique peuvent contribuer positivement, notamment la facilitation du tiers financement par une dérogation au Code bancaire et financier. Ceci permettrait la prise d'initiative des collectivités territoriales dans les limites à définir et en partenariat avec les établissements bancaires et financiers.

Le logement social : un pilier de la politique du logement en raison de sa fonction contracyclique et redistributive

Un secteur capital et un pilier de la politique du logement

L'utilité sociale des HLM n'est plus à démontrer : 94 % de la population considère qu'il s'agit d'un filet de sécurité indispensable et plus d'un Français sur deux pense que ses enfants pourront un jour avoir besoin d'un logement social²³⁶.

A ce jour, il existe 755 organismes, répartis sur l'ensemble du territoire,²³⁷ en charge du parc social. Cette diversité de l'offre essaie de répondre aux besoins de la population qui rencontre des difficultés pour se loger à un moment précis de son parcours résidentiel. Ainsi, le logement social n'a pas pour unique rôle d'accueillir des locataires modestes mais également de jouer un rôle de transition pour les ménages qui changent de structure et d'organisation de vie (premier logement pour les jeunes, séparation des couples, départ à la retraite, etc.) ou qui souhaitent passer de la location à l'accession.

Le parc HLM s'adresse à une population à revenus modestes ou moyens mais pas exclusivement précaire. En 2010, les employés et les ouvriers représentaient près de la moitié des occupants (21 % et 26 %), les retraités (26 %), les professions intermédiaires (12 %), et les personnes sans activité (10 %).

Actuellement, du fait du manque de moyens et de l'augmentation du nombre de demandes due à la stagnation du niveau de vie des ménages et à la hausse du prix de l'immobilier, le parc social qui accueille 10 millions de personnes ne peut plus remplir son rôle de transition. Cette caractéristique entraîne irrémédiablement une fragilisation de certains ménages. Si on prend l'exemple des étudiants ou des apprentis qui sont au démarrage de leur parcours résidentiel, le logement social devrait leur permettre de se loger à loyer modéré le temps de leurs études avant de partir vers le locatif privé ou l'accession. Cependant, ils sont toujours plus nombreux à se diriger vers le locatif privé, qui accueille également et de plus en plus fréquemment, des populations en situation précaire. Ceci entraîne une augmentation de la part des dépenses logement dans leur budget annuel (jusqu'à 30 %) fragilisant ainsi leurs conditions de vie.

²³⁶ « Baromètre d'image du logement social », TNS SOFRES à la demande de l'USH, (2012).

²³⁷ 266 offices publics de l'Habitat, 260 entreprises sociales de l'Habitat sociétés anonymes investies d'une mission d'intérêt général. 173 sociétés coopératives d'HLM sociétés à capital variable fondées sur les principes coopératifs de démocratie et de transparence. 56 sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif pour l'accession à la propriété.

Le logement social est également un facteur de dynamisme pour les territoires. Son poids économique est considérable : 17 milliards d'euros sont investis par les organismes HLM chaque année dans l'économie soit l'équivalent de 140 000 emplois directs²³⁸.

Le logement social est aussi un outil de la politique énergétique et un vecteur d'innovation. A titre d'exemple, les HLM répondent aujourd'hui à une qualité architecturale et des normes de qualité dépassant souvent celles du parc privé. Les lois SRU (Solidarité et Rénovation Urbaine) qui ont rendu encore plus contraignante, en 2013, l'obligation de construction de logements sociaux ont reconnu ce rôle fondamental.

Un modèle économique efficace adossé à une mission d'intérêt général

Investis d'une mission d'intérêt général, les organismes HLM participent à la mise en œuvre du droit au logement et de la mixité sociale dans les territoires. Le modèle économique repose sur un principe de non-lucrativité, sur la pérennité du patrimoine et la maîtrise des risques. L'ensemble des recettes est affecté aux missions des organismes et les logements sont, en principe, soumis à des plafonds et des conditions de ressources.

Le modèle s'articule autour d'une mobilisation des subventions, la création d'un circuit d'épargne spécifique, et une complémentarité entre aides à la pierre et aides personnelles²³⁹.

Même si, selon le Ministère du Logement, l'indice des loyers du parc social aurait progressé de 84 % entre 1989 et 2011 alors que, dans le secteur privé, il progressait de 78 %, la part des ménages les plus modestes n'a cessé de croître entre les années 1970 et les années 2000²⁴⁰.

Une action contracyclique

Une vision à long terme a permis aux organismes HLM d'affronter les différents cycles économiques avec une déstabilisation moindre des loyers, sans réduction des prestations tout en poursuivant leur contribution au développement économique. Cette stratégie de recherche d'équilibre des organismes, non fondée sur la logique des plus-values immobilières, les a préservés du risque lié aux cycles de l'immobilier et leur a permis de remplir un rôle contracyclique lors des crises économiques.

L'efficacité du modèle repose sur une bonne coordination et sur des dispositifs essentiellement publics relevant non seulement de la politique du logement mais également de l'économie, de la politique sociale et salariale. La nécessité de cohérence impose que la politique du logement soit définie au niveau national, tout en se donnant les moyens de prendre en compte les besoins spécifiques et locaux. Des efforts considérables restent à faire dans ce domaine, pour plus de transparence et d'efficacité.

Dans le contexte actuel, l'accès au logement social est mis à rude épreuve et n'est pas en mesure de suivre l'accroissement de la demande. En effet, très peu de logements sont vacants (3 % environ) et, contrairement aux idées reçues, les surloyers seraient peu nombreux (moins de 4 % selon l'Union Sociale pour l'Habitat). Les coûts de la production neuve augmentent alors que le parc existant nécessite réhabilitation et rénovation, parfois

238 12 questions que se posent les maires, L'Union sociale pour l'Habitat (2014).

239 Le modèle économique HLM, un modèle à suivre, D. Hoorens (2013).

240 Note d'analyse n° 230 – Centre d'analyse stratégique (2011).

même de l'ensemble d'un quartier. De leur côté, les aides personnelles stagnent ainsi que les aides à la pierre ce qui contribue à gripper la fluidité du parcours résidentiel.

La mauvaise situation de l'emploi dans le pays va également peser considérablement et viendra augmenter le nombre de personnes éligibles au logement social (2 Français sur 3 aujourd'hui et 4 sur 5 en Outre-mer²⁴¹) accroissant encore davantage la pénurie et le contentieux DALO. La progression de la part d'emplois précaires²⁴² entraîne une incertitude sur le revenu et complique considérablement l'accès au logement. La paupérisation et la précarisation des habitants entraînent également celles des organismes et impactent leurs besoins financiers.

Or, la stagnation de la production et le niveau insuffisant des aides à la pierre ne sont pas favorables à l'accroissement du parc social.

Un objectif ambitieux qui nécessite un engagement sans faille

L'objectif ambitieux fixé par les pouvoirs publics de produire 150 000 logements sociaux par an semble donc fin 2014, difficile à tenir. Il fait écho à d'autres objectifs établis pour la production globale de logements, de l'ordre de 500 000 par an, ainsi qu'à ceux de la rénovation thermique (500 000 par an).

Concernant la production, la volonté affichée est pourtant celle d'éradiquer la crise du logement. Un objectif incompatible avec un désengagement financier de l'État ou l'abandon du financement laissé à la seule responsabilité d'autres acteurs (collectivités, Entreprises Sociales pour l'Habitat, Offices Publics de l'Habitat, Action Logement – ex 1 % Logement, coopératives HLM, etc.). Qui plus est, on observe une décollecte du Livret A qui était censé prioritairement financer la construction de logements sociaux. Or, si les livrets tenus par le réseau de la Caisse des Dépôts financent prioritairement l'habitat social, ce n'est pas le cas de ceux qui le sont par les banques traditionnelles, ayant vocation à financer les PME.

S'attaquer à la crise impose le choix d'investir. La politique du logement place plus que jamais l'État au centre du jeu. S'il est nécessaire de donner davantage de moyens au secteur du logement social, ce n'est pas uniquement pour sa survie, mais bien pour qu'il se développe, se rénove, innove, qu'il contribue à la relance, à la création d'emplois, etc. Car compte-tenu des retards qui s'accumulent, le danger consistera à se contenter d'une « gestion » de la pénurie.

Il ne s'agit pas pour autant de reproduire les erreurs du passé. Aujourd'hui on peut construire plus et construire mieux. Or cet investissement doit également s'accompagner d'une action efficace de l'État sur le marché du logement privé. Pour avoir un impact réel, la régulation doit marcher sur ses deux jambes : soutien au logement social et au logement privé.

²⁴¹ *La politique sociale du logement outre-mer : contexte, enjeux, acteurs*, USH (2012).

²⁴² Aujourd'hui, 90 % des emplois sont proposés en CDD alors que dans les années 1980, 90 % des emplois étaient proposés en CDI – Données INSEE.

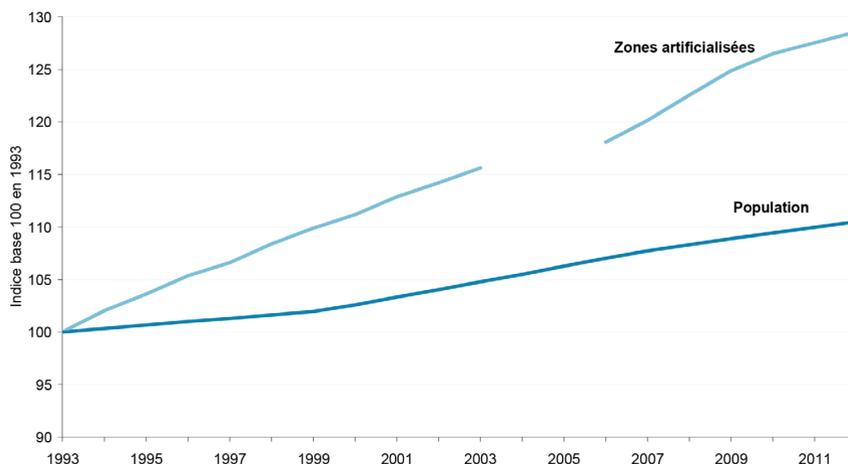
La politique de l'habitat : un complément incontournable de la politique du logement

L'étalement urbain : une préoccupation récente mais néanmoins majeure

La problématique du développement urbain est devenue la matrice des questions de développement durable car elle est à l'origine de multiples problèmes : agricoles, écologiques, sociaux, etc. La SAFER observait qu'entre 1999 et 2008, la surface des communes urbaines avait progressé de 22 % et celle des communes périurbaines de 43 % au détriment des zones agricoles, naturelles et forestières. C'est une tendance qui n'a cessé de s'affirmer alors que d'autres pays européens tels que l'Allemagne, ont adopté depuis quelques années une politique opposée. Ainsi, selon une étude du Ministère de l'Agriculture, 236 hectares d'espaces agricoles et naturels disparaissent chaque jour au profit d'espaces artificialisés, soit près de 90 000 hectares par an.

Si la construction ne représente qu'environ 16 % des stocks et des flux d'artificialisation des sols²⁴³, un examen détaillé montre que les maisons individuelles sont le premier vecteur de cette artificialisation. En effet, Guillaume Sainteny relevait lors de son audition qu'« entre 1992 et 2004, la surface occupée par les maisons individuelles a augmenté 37 fois plus vite que la surface occupée par les logements collectifs »²⁴⁴, pour atteindre un rapport de 25m² habitables pour 100m² artificialisés.

Graphique 50 : Évolution des zones artificialisées comparée à celle de la population



Source : Ministère chargé de l'Agriculture (SSP), série révisée, juin 2013 – INSEE, recensement de population 2012.

Note : rupture de série entre 2004 et 2005 où l'enquête a été réalisée sur des échantillonnages restreints, série 2006-2010 révisée en juin 2012, France métropolitaine.

²⁴³ Audition au CESE de Guillaume Sainteny, maître de conférences à l'école Polytechnique, le 4 juin 2014.

²⁴⁴ *Idem*.

Qu'il s'agisse de patrimoine paysager et culturel, de biodiversité et de ressources, ou encore de prévention des risques naturels, la préservation d'espaces non artificialisés et le bon équilibre spatial entre espaces artificialisés d'une part, et zones naturelles d'autre part, sont fondamentaux en matière d'aménagement durable de l'espace.

Outre cette perte de ressources naturelles et agricoles, l'artificialisation du territoire s'accompagne d'une fragmentation et d'un cloisonnement des milieux naturels, défavorables à de nombreuses espèces. Elle concourt également à l'augmentation des déplacements et ainsi à celle des émissions de polluants et gaz à effet de serre. Il est donc primordial de se donner les moyens, notamment politiques, pour lutter contre ce phénomène en tenant compte dans les politiques de l'habitat afin d'établir une pleine cohérence entre ces dernières et les politiques d'urbanisme et du logement.

Une des solutions avancées dans la lutte contre l'artificialisation est la densification des territoires. Cependant, outre la réticence face à certains projets de nombreux habitants qui restent attachés à la maison individuelle et qui ont souvent l'impression d'une forte densité urbaine, cette mesure rencontre beaucoup de difficultés dans sa mise en œuvre : la construction de logements collectifs est plus coûteuse que celle des maisons individuelles, notamment parce qu'elle doit respecter des normes plus nombreuses et plus exigeantes, mais aussi parce qu'elle fait rarement l'objet d'un traitement industriel auquel peut souvent se conformer la construction des maisons.

Enfin, la fiscalité locale favorise l'artificialisation des sols : en dehors de la taxe sur le foncier non bâti, toutes les taxes locales en France sont assises soit sur des bases artificialisées, soit sur des bases artificialisantes (taxe sur le foncier bâti, cotisation économique territoriale, taxe d'habitation, etc.). Une collectivité territoriale a donc tout intérêt à artificialiser son territoire.

A l'issue de la conférence environnementale de 2012, des engagements avaient été pris et la loi ALUR comprend des dispositions - maintenues - de nature à endiguer l'artificialisation des sols (renforcement de la protection des terres agricoles, plus grande maîtrise des aménagements de zones commerciales, densification, etc.).

Requalification et rénovation urbaines

« Le terme de renouvellement renvoie à une reprise en profondeur des tissus urbains existants et est proche de celui de rénovation. Celui de requalification caractérise une action qui redonne de la qualité et témoigne d'une volonté de ménager le patrimoine bâti »²⁴⁵. Aussi bien le renouvellement urbain que la requalification posent la question de l'objectif de l'action publique dans ce domaine, de l'articulation entre le social et l'urbain. Les problématiques sont à la croisée des politiques du logement, de la ville, de l'écologie et du développement durable, mais également de l'économie et de l'emploi.

Le but consiste non seulement à opérer un désenclavement des quartiers avec une ouverture sur l'économie, le social, le culturel mais également à valoriser un lieu de vie tout en proposant des pratiques nouvelles comme celles qui intègrent les habitants dans l'élaboration du projet. Il vise également à « renouveler les populations » en intégrant le principe de mixité sociale parfois difficile à atteindre. Par le biais des contrats de ville, le développement économique est un des enjeux de la politique de rénovation. Selon

²⁴⁵ *Annales de la recherche urbaine*, n°97, G. Novarina et P. Pucci (2005).

l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, les opérations ont généré des emplois grâce aux clauses d'insertion dans les chantiers. Les investissements ont concerné les commerces de proximité, les locaux d'activités ou de services, les pépinières de quartiers, les hôtels d'entreprises, etc.

En 2008, dans un avis sur le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, le CESE constatait déjà que « *les rénovations ou réhabilitations qui aboutissent à transférer les populations du centre vers la périphérie sont trop souvent la règle. Elles font courir à l'objectif de mixité fixé à la rénovation urbaine dans son sens le plus général un risque réel. La requalification des quartiers anciens est aussi complexe, techniquement, en raison de l'enchevêtrement des propriétés et du bâti, de la taille et de l'imbrication des parcelles, de la multiplicité des statuts des occupants des lieux, de l'importance et du coût des réhabilitations à entreprendre ; sans préjudice de la complexité des travaux eux-mêmes ou des surcoûts parfois importants que génèrent leur déroulement en milieu urbain dense.* »²⁴⁶.

Ainsi, la réserve principale est bien que la rénovation ou la requalification ne permettent pas d'« éliminer » la pauvreté, mais ne peuvent que la déconcentrer. En la matière, les politiques du logement et de l'urbanisme ne peuvent se suffire à elles seules. Sans le souffle et la consolidation d'une reprise de l'emploi et d'une diversification de l'activité, l'amélioration du cadre de vie ne suffit pas à améliorer durablement la qualité de vie des habitants.

Innovations : l'exemple de l'ÉcoQuartier

« *Lancée en octobre 2008 par l'État à destination des collectivités et en réponse aux engagements de la loi Grenelle II, la démarche d'appel à projets ÉcoQuartier vise à promouvoir de nouveaux projets d'aménagement plus durables.[...] Le label national ÉcoQuartier vise à distinguer l'exemplarité des démarches, à clarifier les conditions de réussite des ÉcoQuartiers et à passer à une diffusion à grande échelle* »²⁴⁷. La présentation du Ministère illustre l'adoption par les pouvoirs publics d'une nouvelle modalité d'action publique que constitue l'appel à projets par rapport au plan qui s'imposait aux pouvoirs locaux sans concertation démocratique. Ainsi, la coordination des acteurs locaux ne se fait plus sur un mode hiérarchique. À terme, on peut supposer que la généralisation de l'appel à projets renforce la logique de territorialisation de ces initiatives et pousse les acteurs locaux à approfondir leur coopération.

L'ÉcoQuartier fait partie de la nouvelle génération de projets qui sont développés localement en réponse à une orientation des pouvoirs publics. L'ÉcoQuartier propose un nouveau pilotage et une gouvernance inédite des projets et constitue également une nouvelle exigence pour les professionnels impliqués. La montée en puissance des projets est significative : de plus en plus de collectivités locales ont adopté cette démarche.

Situés en zones urbaines, les *ÉcoQuartiers* participent à l'endiguement de l'appropriation des terres agricoles. Mais outre l'objectif portant sur la transition écologique, l'*ÉcoQuartier* propose une évolution sociale. La mixité sociale, mais également générationnelle et fonctionnelle sont incluses dans les programmes. Ces réalisations ont aussi pour objectif de sortir de la mono-fonction de l'habitat social en créant des lieux de vie et non plus des cités dortoirs.

²⁴⁶ Avis du Conseil économique et social *Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés*, rapporté par Henri. Feltz (2008).

²⁴⁷ *Les EcoQuartiers*, ministère du Logement et de l'égalité des territoires (2014).

Un des risques de cette expérimentation est qu'elle laisse se reproduire certaines des erreurs commises lors de la création des villes nouvelles et ne prenne pas assez en considération la dimension d'aménagement du territoire. Un autre est de mettre en concurrence les territoires entre eux.

Cependant, une innovation importante consiste dans la prise en compte des perspectives d'évolution de ces nouveaux quartiers par les promoteurs de projets. Cette prise en compte constitue également un des apports majeurs d'une initiative dont l'objectif est de contribuer à refonder un bien-être et un vivre ensemble respectueux de l'environnement et responsables vis-à-vis des générations futures.

Grandes Questions

Soutenabilité et solvabilité : une équation impossible ?

Bulle immobilière : mythe ou réalité ?

Le FMI, en juin dernier, a évoqué la possibilité de bulles dans plusieurs pays, dont la France, constatant en particulier que les prix immobiliers, les loyers et les revenus n'avaient pas évolué en phase.

« La bulle fait référence à un état du marché dans lequel la seule raison pour laquelle le prix est élevé aujourd'hui est que les investisseurs pensent que le prix de vente sera encore plus élevé demain, alors que les facteurs fondamentaux ne semblent pas justifier un tel prix »²⁴⁸.

La particularité d'une bulle est qu'elle révèle un fonctionnement irrationnel des marchés et qu'elle finit par exploser, provoquant en général des faillites et une crise bancaire. Or le logement, avant d'être un simple produit financier est avant tout un bien de première nécessité qui exige un régime spécifique. L'État a donc tout son rôle à jouer afin de ne pas soumettre ce bien à l'irrationalité des marchés et imposer la régulation qu'exigent les garanties dont il est porteur.

L'existence d'une bulle en France relève, selon certains milieux spécialisés, d'une hypothèse. Elle est présentée, dans sa version la plus menaçante, comme le signe avant-coureur d'une grave crise économique. Une de ses caractéristiques est la déconnexion entre les revenus et le prix des loyers. Or, depuis 1960, on observe, en monnaie constante, que les prix des logements anciens ont été multipliés par 6, l'indice des loyers par 1,43 et le revenu disponible des ménages par 1,64 avec une réelle décorrélation entre le prix et les revenus depuis 1997²⁴⁹. En effet, Guillaume Sainteny considère que *« nous sommes dans une période totalement atypique puisque le marché de l'immobilier est toujours cyclique, avec des phases hautes et des phases basses, or depuis la reprise de 1997, on n'a pas eu de phase basse. Pourquoi le marché de l'immobilier reste-t-il aussi haut ? C'est un mystère. La France est une exception par rapport aux pays voisins »*²⁵⁰.

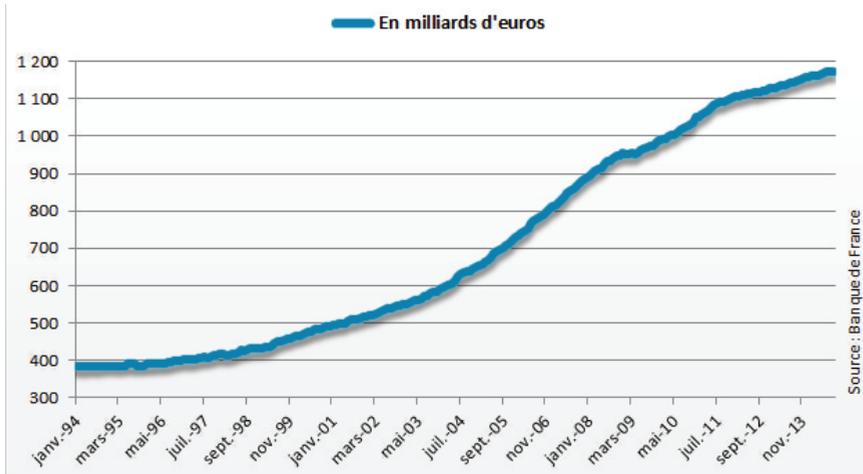
²⁴⁸ Définition de J. Stiglitz, *Y a-t-il un risque de bulle immobilière en France ?*, Bulletin de la Banque de France, n° 129 (2004).

²⁴⁹ *Le prix de l'immobilier sur le long terme*, J. Friggit, CGEDD, (2014).

²⁵⁰ Audition de Guillaume Sainteny, maître de conférences à l'École Polytechnique, le 4 juin 2014.

La bulle s'alimente par des conditions plus favorables de crédit, un assouplissement de la fiscalité, un soutien à la solvabilité des ménages. Des mesures qui logiquement devraient bénéficier à l'accèsion des particuliers, et notamment à la primo accession. Toutefois, les achats se poursuivent malgré la hausse, les prix à la revente augmentent et les primo-accédants sont depuis 2008 progressivement écartés de l'accès à la propriété. Ce phénomène touche aujourd'hui aussi bien les ménages les plus modestes que les classes moyennes, mais devrait se réduire du fait de mesures récentes (PTZ+).

Graphique 51 : L'encours des crédits aux ménages



Source : Banque de France

Que l'existence d'une bulle soit confirmée ou pas, l'écart entre prix et revenus conjugué à l'augmentation progressive des prix constituent le signe manifeste d'un déséquilibre entre l'offre et la demande, la crainte étant celle d'un retournement brutal de la situation.

Dans tous les pays européens touchés par l'envolée des prix, on a assisté à des réajustements parfois même brutaux (en Espagne par exemple). La France semble faire exception alors même qu'elle est touchée par une crise économique et sociale sans précédent.

Parmi les outils dont elle dispose, citons la souscription des crédits à taux fixe (dans la majorité des cas), un faible endettement des ménages ainsi que des cycles de détention lents. 50 % des propriétaires en France sont également des particuliers, ce qui contribue à une relative stabilité. Il serait malvenu, dans ce contexte, que les autorités prudentielles en viennent à préconiser le développement des prêts à taux variable.

Le rythme de l'évolution des prix devrait suivre les ressources ou revenus réels. Or, dans les bassins d'emplois les plus dynamiques, la rareté du foncier peut entraver la production et générer pénurie et hausse des prix. Cette situation va, le plus souvent, entraîner une modification de peuplement, chassant vers la périphérie les plus modestes.

Ces effets soulignent l'indifférence du « marché » à la question du vivre ensemble, à la mixité sociale de nos villes et de nos quartiers.

Les hypothèses diverses et variées qui évoquent l'existence d'une bulle sont davantage révélatrices de la crainte que ferait peser sur le quotidien de millions de personnes, l'abandon aux seuls intérêts privés de leurs conditions de vie et de logement.

Les crises espagnole et américaine, bien que de nature très différente²⁵¹, ont montré plus que jamais qu'une politique du logement ne peut qu'être adossée à l'intérêt général que doit défendre l'État. Et ce d'autant plus que la politique du logement est également à la croisée de l'emploi et de l'économie du pays.

Aides personnelles et aides à la pierre en baisse : quel impact ?

Les deux plus importants dispositifs d'aides au logement sont les aides personnelles et les aides à la pierre²⁵² :

- les aides personnelles, qui pèsent 16 milliards d'euros, et visent à accroître les ressources des locataires, regroupent l'APL (aide personnalisée au logement), l'ALS (allocation de logement à caractère social) et l'ALF (allocation de logement à caractère familial) ;
- les aides à la pierre, qui totaliseraient environ 450 millions d'euros, et visent à favoriser l'investissement immobilier (Prêts à taux zéro, dispositifs successifs Robien, Scellier, Duflot, etc.).

Or, le recul de l'investissement public a pesé sur les montants des aides à la pierre et s'est traduit ces dernières années par la fragilisation du secteur du logement social, une pression accrue sur les collectivités territoriales pour le bouclage des opérations et au bout du compte, par une surcharge du prix du loyer. Ce recentrage vers les aides personnelles de l'investissement public a paradoxalement laissé la main au marché privé et sans doute contribué indirectement à la hausse des prix.

Les aides personnelles ont vocation à corriger les excès et les dérives du marché. Elles sont accordées en fonction des ressources, participent indirectement au financement du logement social et peuvent également être versées aux locataires du parc privé. Il existe un risque de captation par les propriétaires, ce qui induit indirectement la hausse des prix. L'encadrement des loyers et des baux dans le secteur privé aurait dû contribuer à endiguer ce phénomène et préserver ainsi le pouvoir d'achat des locataires.

Le montant des aides personnelles a également été mis à mal par les contraintes budgétaires : leur gel a réduit le « reste à vivre » dans un contexte d'aggravation de la pauvreté et de la précarité.

Les aides à la pierre, autre dispositif de l'investissement public et de l'engagement de l'État, continuent quant à elles leur baisse : près de 20 % sur la période 2008-2011 et 35 % entre 2011 et 2014, alors même que les aides des collectivités locales diminuent aussi. Les ajustements à la marge de 2012 sont insuffisants. Une évaluation de l'impact de ces aides serait toutefois nécessaire.

251 Il s'agit d'une sur-construction en Espagne et, aux États-Unis, d'une politique irraisonnée de prêts de la part des banques.

252 Pour une étude détaillée des dispositifs d'aide, cf. l'avis susmentionné sur *Le logement autonome des jeunes*.

Quels leviers d'action pour les pouvoirs publics ?

Des outils fiscaux perfectibles ?

Si l'État a un rôle majeur à jouer dans le financement de logements sociaux, il doit également assurer les conditions du développement de l'offre privée de logements qui émanent des investisseurs. De ce point de vue, l'outil de la fiscalité associée au logement joue un rôle majeur en ce qu'elle peut inciter ou dissuader les investisseurs à financer la construction de logements.

À titre d'exemple, parmi les entraves à la production, citons la rareté du foncier. Y remédier suppose que des terrains soient à vendre ou qu'ils deviennent constructibles. Sur les marchés les plus tendus, la première des solutions a été de mettre des terrains de l'État à la disposition des promoteurs immobiliers. L'outil fiscal (taxe sur les plus-values notamment) a été insuffisamment adapté pour lutter contre la rétention foncière à visée spéculative et accélérer la remise sur le marché de terrains inexploités. Par contre, une inversion de la fiscalité, sous certaines conditions, permettrait d'atteindre cet objectif.

De même, la politique fiscale peut favoriser les passerelles entre secteur privé et secteur social. Elle participe indirectement au maintien d'un équilibre et peut constituer également un outil de régulation. Or, si on prend l'exemple du conventionnement du parc locatif privé qui impose un plafonnement des loyers à des logements qui ne sont pas classés « logements sociaux », des incertitudes ne sont pas levées quant à la cohérence des mesures adoptées. Le principe de l'obligation d'une contrepartie sociale qui consistait en l'échange d'un assouplissement fiscal à plafonner les loyers pendant une durée déterminée n'est pas suffisamment soutenu de la part des politiques.

La « pierre » est encore pour beaucoup un placement, pour les uns une valeur refuge, pour d'autres une rente. L'action de l'État dans ce domaine n'est pas toujours cohérente. Le bilan du dispositif Scellier par exemple, peut être discuté : dispositif de défiscalisation, il profite en particulier aux contribuables les plus imposés sans nécessairement inciter à investir dans les zones les plus tendues. Au total, le manque à gagner budgétaire ne serait pas justifié par son utilité sociale. Or, son remplacement par le dispositif Duflot, plus exigeant en termes de contreparties sociales, n'est plus d'actualité puisque ce dernier est lui-même remplacé par le dispositif Pinel depuis septembre 2014.

Y-a-t-il un excès de normes ?

Le secteur du bâtiment est l'un des secteurs économiques les plus réglementés, ce qui, en soi, peut se comprendre : il y va du confort, du bien-être et de la sécurité des occupants, dans la plupart des cas. Elles ont aussi vocation à assurer une meilleure prise en compte des conséquences environnementales des modes de vie contemporains.

Dans la mesure où les normes s'appliquent surtout dans l'habitat collectif, elles expliquent en partie, mais en partie seulement, le différentiel de coût à la construction avec la maison individuelle. Certains estiment aussi que la multiplication des normes a joué un rôle non négligeable dans la flambée des prix : selon, François Payelle²⁵³, « la prolifération des

²⁵³ Audition au CESE de François Payelle, président de la Fédération nationale des promoteurs immobiliers, le 11 juin 2014.

normes est à l'origine des 2/3 de l'augmentation des prix de la construction depuis une douzaine d'années ». À titre d'exemple, entre 2000 et 2013, le secteur a connu deux réglementations thermiques, la réglementation sur l'accessibilité, l'obligation portant sur les conduits de fumée et le renforcement des contraintes liées à l'amiante ou au risque sismique²⁵⁴. Selon l'AFNOR, le secteur serait régi par environ 4 000 normes, résultant tant de la réglementation que de l'exercice de bonnes pratiques reconnues par tous et, s'agissant de la réglementation, force est de constater qu'elle résulte de plus en plus souvent de textes européens.

Or, le Conseil d'État faisait d'ailleurs observer en 2009 dans un rapport sur le droit au logement que « l'addition incohérente [des normes] les rend globalement difficilement supportables, sans certitude démontrée quant à l'amélioration corrélative de l'habitat ».

Si les normes répondent aux préoccupations du temps (en particulier, économie d'énergie et développement durable, sécurité et hygiène, valorisation du patrimoine, accessibilité aux handicapés ou aux personnes âgées), leur nombre et leur empilement les rendent illisibles.

Alors que la législation du logement fait dans certains pays l'objet d'une certaine stabilité, la multiplication des normes, les changements de régimes fiscaux et, plus généralement, l'environnement législatif et réglementaire sans cesse mouvant, compliquent singulièrement tant la conduite d'un projet de construction que la réalisation d'un investissement ou d'un projet immobilier. Une étude commandée conjointement par le ministère de l'Égalité des territoires et du logement et le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et conduite par la SCET (Services, conseil, expertise et territoires), filiale de la Caisse des Dépôts, portant sur 8 pays de l'OCDE montre que « les réglementations françaises ont un niveau d'exigence élevé mais pas dans tous les domaines et qu'elles sont en général plus prescriptives que dans les autres pays étudiés »²⁵⁵. Cette étude montre également que « la relation entre le niveau des exigences réglementaires et les coûts de la construction n'était pas d'une causalité évidente ».

Les pouvoirs publics, conscients de l'impatience des acteurs du bâtiment, ont récemment annoncé un moratoire réglementaire et 50 mesures de simplification à mettre en place d'ici l'automne dans le cadre plus global d'un plan de relance de la construction. Pour autant, la suppression de normes ne doit pas aboutir à une moindre qualité des logements, que ce soit d'un point de vue phonique, énergétique, sanitaire ou sismique.

Quelle coordination entre les décideurs publics ?

La politique du logement est à un tournant : elle doit mieux intégrer des éléments qui relèvent de l'aménagement du territoire, de l'environnement, du développement durable. Cette nécessaire coordination entre les acteurs publics s'impose malgré le contexte de crise alors que l'on assiste à un recul de l'investissement public. Nombre d'éléments participent au blocage actuel et mettent en relief le manque de coordination.

L'action de soutien de l'État peut également aboutir à une impasse. La multiplication des dispositifs de soutien aux bailleurs privés est emblématique des divergences d'orientations qui traversent les instances politiques et des ratés de la coordination et de la régulation. La complexité dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales

²⁵⁴ Rapport du groupe sur la simplification de la réglementation et de l'élaboration des normes de construction et de rénovation, remis à Cécile Duflot le 21 février 2014.

²⁵⁵ *Ibid.*

(régions, départements, intercommunalités, communes ou métropoles) contribue à la crise du logement. Par exemple, de nombreux rapports dont celui du Conseil d'Analyse Économique déplorent « *la fragmentation de la décision sur le foncier* »²⁵⁶ et remarquent que seules 7 % des communautés de communes disposent de compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement. Plusieurs personnalités auditionnées ont souligné la prudence voire le conservatisme des élus : il est plus avantageux pour un maire de favoriser l'implantation d'entreprises, plus rentable au plan fiscal, que la construction de logements, qui exige souvent des investissements coûteux en équipements, et *a fortiori*, de logements sociaux. D'ailleurs, il arrive fréquemment que tout effort dans ce sens soit stoppé à l'approche des élections municipales.

Quelle prise en compte des besoins spécifiques ?

Comment lutter contre le mal-logement ?

Dans un secteur immobilier massivement soumis aux règles du marché, la hausse non régulée des prix depuis le début des années 2000 a contribué à aggraver la situation des plus modestes et à fragiliser des pans entiers de population qui étaient auparavant épargnés par la crise du logement. Malgré le parc social qui a constitué pour les ménages modestes un puissant amortisseur de la crise, le mal-logement persiste et frappe les personnes de diverses manières.

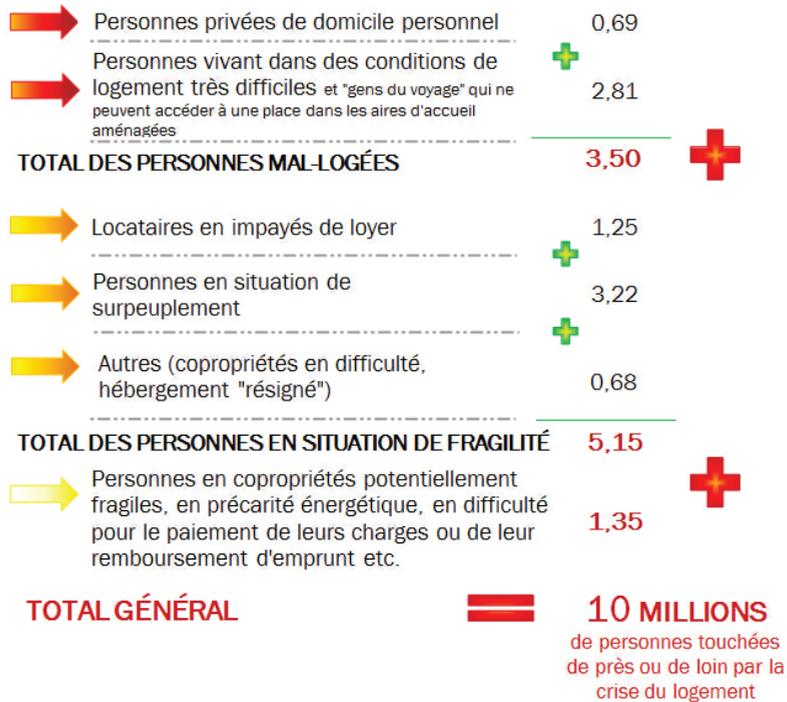
Pourtant, le nombre de personnes mal-logées au sens strict a très nettement reculé en France depuis l'appel de l'Abbé Pierre, il y a 60 ans. En effet, les individus privés de domicile personnel ou d'absence d'équipements sanitaires de base représentent 5 % de la population²⁵⁷. Cette évolution résulte à la fois de l'élévation du niveau de vie moyen, de l'impact des politiques du logement menées depuis l'année 1954 mais également de la part croissante des dépenses que les ménages consacrent pour se loger. Ce mal-logement demeure cependant très présent dans les territoires d'Outre-mer qui, malgré des réalités économiques contrastées, ont une situation de l'habitat qui se caractérise par la persistance de logements insalubres, une forte sur-occupation et, plus globalement, par des besoins élevés en logements, en particulier de logements sociaux²⁵⁸. La crise touche encore plus durement ces territoires, où la pauvreté, le chômage et l'insularité aiguisent les difficultés.

256 *Comment modérer les prix de l'immobilier*, A. Trannoy et E. Wasmer, Conseil d'analyse économique (2013).

257 L'INSEE dans l'étude de A. Jacquot sur *Cinquante ans d'évolution des conditions de logement des ménages* parue en 2006 rappelle que « *la quasi-totalité des logements dispose des trois éléments traditionnels de confort sanitaire que sont l'eau courante, le WC intérieur et la baignoire ou la douche. Ils étaient à peine 10 % en 1954* » ; de même les appartements sont tendanciellement plus grands et les normes ont rendu les appartements plus confortables.

258 Avis du CESE *La politique de renouvellement urbain*, rapporté par Marie-Noëlle Lienemann (2011).

Graphique 52 : Les chiffres du mal-logement en millions de personnes



Source : Fondation Abbé Pierre ; illustration : le CESE.

Mais accéder à un logement n'est pas à la portée de tous, comme on peut le mesurer à travers les difficultés qu'éprouvent de très nombreux ménages à faire face à leurs dépenses de logement. Ainsi, les sources de fragilisation conduisant à des situations de mal-logement sont nombreuses et pas seulement économiques. Ces fragilités sont exacerbées en milieu rural et dans les Outre-mer (pénurie de logements, vétusté, inconfort, etc.). Phénomène récent, la dégradation des copropriétés est un fléau qui va accroître les chiffres du mal-logement. « Vecteur majeur de développement de l'accession à la propriété (surtout dans la seconde partie du vingtième siècle), le parc de logements en copropriété est occupé aujourd'hui par un nombre important de propriétaires occupants (47 %). Ils sont en général présents depuis longtemps dans leur logement (15 ans en moyenne), comme le confirme le poids des retraités parmi eux (38 %) »²⁵⁹. Nombreux propriétaires occupants, modestes et âgés se retrouvent ainsi à habiter dans une copropriété en situation de fragilité potentielle, ce qui est le cas actuellement pour 1 copropriété sur 6.

Le mal-logement permet ainsi d'identifier les différentes composantes de la demande sociale de logement et de souligner la diversité des attentes auxquelles doit répondre la politique du logement : hébergement, logement, sécurisation, etc.

On peut aussi constater que la demande sociale de logements ne se traduit pas par la seule exigence de construction, même si ce pan est fondamental. En effet, la crise

²⁵⁹ Fondation Abbé Pierre, 19^{ème} rapport sur le mal logement (2014).

structurelle que nous avons démontrée plus haut génère une part de ce mal-logement dans la mesure où l'évolution des prix ne permet plus aux ménages, notamment les plus modestes, d'adapter leur logement à l'évolution de leurs besoins.

Les solutions qui peuvent être apportées à court-terme aux situations d'urgence sanitaire ou sociale sont certes utiles et nécessaires, mais ne permettent pas d'endiguer définitivement ce phénomène. Les élus sont d'ailleurs pleinement conscients de l'impact de leurs actions, 94 % d'entre eux considérant la lutte contre le mal-logement comme importante, dont 57 % la jugeant prioritaire dans leur commune.

Il faut inciter ceux qui ont atteint un revenu suffisant à libérer leur logement social au profit d'un logement du parc privé plus adapté à leurs besoins. Mais cela requiert la présence de logements à prix abordables dans le parc privé.

Comment faire face au vieillissement de la population en termes d'adaptabilité ?

Le vieillissement de la population soulève la question de l'adaptabilité des logements avec une acuité nouvelle. En effet, comme vu précédemment, les prévisions de l'INSEE estiment qu'en 2060, un tiers des Français auront plus de 60 ans.

Il est aujourd'hui acquis que, pour des raisons tant financières que sociales, le maintien à domicile aussi longtemps que possible des personnes âgées doit être la solution privilégiée par les pouvoirs publics. C'est d'autant plus le cas que les personnes âgées sont souvent davantage propriétaires que la moyenne des autres générations (72 % contre 58 % pour les moins de 65 ans)²⁶⁰.

Le défi n'est pas seulement de les maintenir à leur domicile, mais de leur permettre d'y vivre confortablement et en sécurité, ce qui suppose des logements adaptés à leurs besoins.

Le CESE a déjà eu l'occasion récemment de mettre en avant la nécessité d'adapter les logements aux besoins d'une population vieillissante : « *progresser dans l'adaptation du logement est un enjeu majeur, humain et économique, pour prévenir la perte d'autonomie, permettre aux âgés de rester à domicile plus longtemps et limiter le risque de chute, coûteuse à tous points de vue et qui entraîne des départs précoces en institution* »²⁶¹. Or, en la matière, la France accuse un retard sensible par rapport à ses voisins : seuls 6 % de nos logements sont adaptés au vieillissement, à comparer, par exemple, aux 16 % des Pays-Bas. De plus, les objectifs du projet de loi sont peu ambitieux : 80 000 logements à adapter d'ici 2017.

Pourtant pour l'écrasante majorité des personnes âgées, il ne s'agit pas de réaliser des équipements spécifiques lourds étant donné qu'actuellement moins de 5 % de ces dernières âgées de 70 à 80 ans sont dépendantes ou très dépendantes. Dans ces cas de figure, le coût d'adaptation d'un logement au vieillissement varie entre 5 000 et 10 000 € et face à l'enjeu et au coût relatif, il est nécessaire de réitérer une ancienne préconisation du CESE, à savoir « *inciter les banques à faciliter les formules de prêts (notamment microcrédits) pour permettre aux âgés d'y adapter leur logement* »²⁶².

²⁶⁰ Rapport du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (2012).

²⁶¹ Avis du CESE *Projet de loi d'orientation sur l'adaptation de la société au vieillissement*, rapporté par Monique Boutrand et M. Daniel Prada (2014).

²⁶² *Ibid.*

Cette nécessité est très bien accueillie par 9 Français sur 10 qui déclarent préférer adapter leur domicile plutôt que d'intégrer une institution spécialisée en cas de dégradation de leur santé liée à l'âge²⁶³.

Mais disposer d'un appartement ou d'une maison adaptée n'est qu'une première étape, car c'est avant tout à l'environnement urbain de permettre aux personnes âgées d'évoluer sereinement et confortablement.

« *Les approches de l'adaptabilité, plus simples à mettre en œuvre, car plus contextualisées, se développent (tant bien que mal) sans lien avec celles de l'accessibilité. Des logements sont ainsi adaptés, mais pas l'immeuble, des trottoirs sont aménagés, mais pas l'accès aux commerces...* »²⁶⁴. C'est un chantier colossal qui suppose un grand nombre d'aménagements et les pouvoirs publics devraient y être encouragés.

Comment favoriser le logement intermédiaire ?

Le parcours résidentiel est aujourd'hui bloqué : ce parcours dessinait, pour un couple de classe moyenne, une évolution des revenus et des statuts qui le conduisait du logement social au logement du marché et ensuite à l'accession.

Or, il est de nos jours très difficile d'entrer dans le parc social, notamment parce que l'offre est faible dans les grandes villes et les zones littorales et en raison de la faible rotation. Il est presque aussi difficile d'en sortir, d'une part, parce que les loyers des logements privés sont, en région parisienne, plus de deux fois supérieurs à ceux des logements sociaux et, d'autre part, parce qu'en cas de problèmes financiers, le retour dans un logement social est difficile. De même, accéder au parc locatif privé est source de contraintes fortes, indépendamment même du niveau du loyer : il faut payer une caution, un mois d'avance de loyer et trouver un propriétaire qui accepte de signer un bail.

Au total, les marches pour changer de statut sont désormais devenues infranchissables, notamment parce que le fossé entre le plafond du locatif social et le plancher du libre s'est creusé de manière inexorable.

Dans un contexte où beaucoup de Français craignent pour le niveau de leur retraite et estiment qu'être propriétaire offre des garanties, le logement intermédiaire, à mi-chemin entre le plafond du locatif social et le plancher du locatif libre, est de nature à permettre une accession qui ne fonctionne plus en HLM et n'est plus guère possible sur le marché libre. Or, selon l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, seuls 28 % des besoins sont couverts en Île-de-France alors que 454 000 ménages locataires à revenus moyens sont concernés et que des dispositifs incitatifs ont été créés par le législateur (Prêt locatif intermédiaire, Prêt locatif social, PTZ, loi Girardin), soit pour solvabiliser les locataires à revenu moyen, soit pour inciter les investisseurs à financer ce type d'habitat, ou encore pour favoriser l'accession sociale à la propriété (Prêt d'Accession Sociale à la Propriété, Pass Foncier, etc.). Début 2014, l'objectif fixé par le Gouvernement portait sur la construction de 60 000 logements intermédiaires par an. Le développement de ce type de logement, en plus de favoriser la mixité sociale, aurait pour intérêt d'améliorer la situation financière des organismes HLM. Une note du Conseil d'Analyse Économique souligne à cet égard que « *les organismes HLM sont en moyenne rentables, même si la moyenne cache une*

263 « Bien vieillir à domicile », Opinion Way à la demande de L'Observatoire de l'intérêt général de LJ Corporate, (2012).

264 « L'accessibilité, de quoi parle-t-on ? », P. Dard in Institut des Villes (2004).

certaine hétérogénéité »²⁶⁵. On peut cependant se poser la question de savoir si l'objectif des organismes HLM est d'être rentable. Si une gestion rigoureuse est indispensable, le critère principal de gestion d'un organisme HLM ne saurait être la rentabilité financière.

Des annonces ont été faites récemment par le chef de l'État²⁶⁶ : la Caisse des dépôts devrait financer la construction de 25 000 logements intermédiaires dans les zones tendues à horizon de 5 ans.

Comment aider les jeunes à se loger ?

Le CESE observait déjà en janvier 2013²⁶⁷, qu'« *en dépit de son augmentation ces dernières décennies, le parc de logements répond très imparfaitement aux besoins des jeunes. L'augmentation du parc des résidences principales a depuis 20 ans porté surtout sur de grands logements situés en zones périurbaines et rurales. Or, les moins de trente ans sont surreprésentés dans le parc locatif privé, dans de petits logements et résident souvent seuls, dans les villes centres, ce qui accroît leur taux d'effort net.[...] 21 % des ménages dont la personne de référence a moins de 30 ans résident dans des logements surpeuplés (9 % pour l'ensemble des ménages). Leurs faibles ressources et la précarité de l'emploi exposent nombre de jeunes à l'inflation des garanties exigées par les bailleurs, voire parfois les poussent à accepter des logements indécents. Le nombre des places gérées par les CROUS (169 000) et par les Foyers de Jeunes Travailleurs (40 000 logements) est insuffisant, surtout en zones tendues* ».

La Fondation Abbé Pierre observe d'ailleurs que la population des 18-28 ans ne vivant pas chez leurs parents est surreprésentée dans les statistiques du mal-logement dans un contexte où la pauvreté augmente chez les jeunes qui représentent 25 % des personnes accueillies dans des centres d'hébergement d'urgence²⁶⁸.

Les difficultés ne frappent pas que les étudiants mais aussi les apprentis, et même des jeunes actifs ; l'offre spécifique aux étudiants reste trop limitée et les problèmes d'emploi et de précarité qui affectent particulièrement les jeunes, en font des proies faciles pour les « marchands de sommeil ». Il faut, là aussi, construire du logement à la fois dans le parc social et dans le parc privé, mais en privilégiant des surfaces plus petites.

²⁶⁵ *La Politique du logement locatif*, note du CAE (2013).

²⁶⁶ Annonce faite par le Chef de l'État lors des assises de l'investissement du 15 septembre 2014.

²⁶⁷ Avis du CESE *Le logement autonome des jeunes*, rapporté par Claire Guichet (2013).

²⁶⁸ Fondation Abbé Pierre, 19^{ème} rapport sur le mal logement (2014).

Les recommandations du conseil économique, social et environnemental

Si la compréhension du monde d'aujourd'hui est, en apparence, rendue plus facile par un accès illimité à la connaissance et la circulation instantanée de l'information via les nouvelles technologies, la mondialisation qui s'accélère en rend de fait la lecture plus complexe : des événements économiques, financiers ou sanitaires sont porteurs de conséquences à l'autre bout du monde. À titre d'exemple, le développement des flux financiers et l'intégration commerciale toujours plus poussée constituent des vecteurs de transmission des chocs économiques. Au bout du compte, nos économies n'ont jamais été aussi liées et les populations autant connectées. Ces évolutions créent des opportunités inédites mais génèrent aussi des dépendances multiples aux conséquences difficiles à prévoir.

Cette nouvelle architecture mondiale entraîne un traitement global des sujets, que ce soit par les organisations internationales, les États ou les ONG. Le rôle même de l'État s'en trouve changé car il n'est souvent plus qu'un acteur parmi d'autres, à l'échelle mondiale. Les citoyens constatent quant à eux un écart croissant entre leurs difficultés quotidiennes et les thèmes abordés dans les débats internationaux, tout en étant sensibilisés à la nature mondiale des enjeux et des risques.

Le doute s'installe donc quant à la capacité des responsables politiques à sortir leur pays des crises que nous rencontrons, entraînant un repli identitaire favorable à toutes les formes de communautarisme et d'extrémisme. Ainsi, les citoyens européens, à une large majorité, peinent à se projeter dans le XXI^{ème} siècle et surtout ne croient plus à un avenir meilleur. L'Europe, en effet, apparaît de moins en moins comme une protection mais parfois comme une superstructure normative et technocratique, éloignée des préoccupations de chacun et qui serait en partie responsable, aux yeux de certains, du déclin économique de notre pays.

En ces temps de crise, le CESE s'est donné pour objectif de centrer sa réflexion autour des grandes préoccupations des Français : le fléau du chômage, la hausse des prélèvements obligatoires ou encore les problématiques du logement. Notre Assemblée a également eu à cœur de mettre en exergue les atouts de notre pays, peu reconnus et insuffisamment exploités.

Face à la crainte d'une croissance du PIB atone dans la durée, il est nécessaire de développer un nouveau modèle économique plus respectueux des ressources naturelles, fondé sur le soutien aux investissements permettant la transition énergétique et sur des politiques redistributives ambitieuses, adaptées au maintien de la cohésion sociale.

Ainsi, le phénomène de mondialisation invite-t-il chaque nation à s'interroger sur ce qu'elle est, à repenser son modèle pour l'améliorer ou le réinventer. Il ne serait pas acceptable que dans notre pays, le progrès (technologique, social, etc.) ne puisse pas profiter à tous et satisfaire aux exigences de bien-être. Il n'est pas possible de se résigner à un projet qui se contente de réduire la dette et les déficits, qui se satisfasse d'une course au moins disant social et qui ne mette pas l'humain au centre de l'économie. Il s'agit ainsi de construire pour et avec les peuples, en France comme en Europe, un projet qui rassemble autour d'une analyse partagée d'un avenir souhaitable et non subi.

Lutter contre l'absence de perspectives et redonner confiance en l'avenir

Éviter le risque de déflation qui menace l'Europe et la France

- Notre Assemblée reconnaît que le niveau trop élevé de la dette hypothèque les générations futures et prive l'État de marges de manœuvres budgétaires : il y a donc bien nécessité de la réduire. Pour autant, si des efforts de redressement et des réformes sont nécessaires, ils ne sauraient constituer une fin en soi et doivent être conduits dans le souci de préserver les droits sociaux et le bon fonctionnement du service public, dont le CESE rappelle qu'ils demeurent un puissant facteur de réduction des inégalités et d'impulsion en termes d'activité économique. De plus, un équilibre budgétaire systématique supposerait que les investissements de long terme soient financés par le budget courant. Or ceux-ci étant utilisés par plusieurs générations, il est économiquement logique et socialement juste que leur financement via un bon usage de la dette publique soit étalé sur plusieurs générations, comme le préconisait déjà le CESE. **Notre Assemblée préconise en conséquence une adaptation du calendrier de retour à l'équilibre budgétaire afin de soutenir l'activité économique notamment par la réalisation d'investissements indispensables à la transition écologique, à l'adaptation de notre appareil productif, à l'éducation de notre jeunesse et à la cohésion sociale.**
- **Le CESE demande que l'on sorte d'une lecture littérale et dogmatique des textes.** Les dépenses d'éducation et de recherche pourraient être intégrées dans un cadre pluriannuel d'investissement d'avenir et isolées dans les calculs annuels du solde budgétaire, tout comme les contributions des États membres au budget de l'Union européenne. **De même, le CESE recommande la sortie du principe d'une règle unique applicable à tous : des pays qui connaissent un ratio d'endettement peu élevé ont été frappés de plein fouet par la crise alors que d'autres, qui ont des ratios très élevés ont été moins touchés.** De plus, la notion de déficit structurel est très controversée. C'est une notion statistique dont l'évaluation dépend des hypothèses et de la méthode utilisée. **En conséquence, une réflexion sur une révision du Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) et du Traité sur la Stabilité, la Coopération et la Gouvernance (TSCG) serait nécessaire.** De même, il faudrait que soit menée en parallèle une réflexion, à laquelle le CESE pourrait s'associer, sur les choix alternatifs de financement de la dette afin de limiter la dépendance de la France à la confiance des marchés financiers, la dette française étant détenue pour environ ses deux tiers par des créanciers étrangers.
- Le CESE regrette que la Banque Centrale Européenne n'ait pas agi plus en amont pour lutter contre les risques de déflation et ait longtemps prôné des politiques de rigueur voire d'austérité qui, nuisent à l'activité. **Il considère qu'une adaptation des objectifs de politique monétaire est nécessaire afin d'y inclure explicitement le soutien à l'activité et à l'emploi** et que le rôle de prêteur en dernier ressort de la BCE soit mis en avant.

- La déflation est le signal d'une insuffisance de la demande globale tant de la part des ménages que des entreprises. Elle incite les acteurs économiques à repousser leurs décisions d'achat dans l'attente de futures baisses de prix : les entreprises cessent d'investir et les ménages de consommer. Ainsi, **le CESE considère comme primordial de sortir la zone euro de ce cercle vicieux. Les politiques d'austérité maintenues dans la durée entretiennent la crise et mènent à la déflation.**

Faire des investissements ciblés un des moteurs de la sortie de crise

Dans un contexte d'atonie de la croissance du PIB et face au risque de déflation, le débat stéréotypé entre politique de l'offre et politique de la demande n'est plus de mise. Si la contrainte budgétaire impose de limiter les financements publics, elle ne doit pas interdire une politique publique d'investissements d'avenir que les acteurs en soient publics ou privés. Au contraire, une dynamique d'investissement ciblée, favorisant à la fois la demande et l'offre, est de nature à contenir le risque de déflation et à permettre la création d'emplois. Mais l'investissement n'est pas une fin en soi : il doit répondre tant aux besoins sociaux qu'aux impératifs écologiques et permettre une demande effective, non un surinvestissement gaspilleur de ressources humaines et matérielles. Ainsi, la nécessité d'adapter les modes de production et de consommation aux évolutions à venir demande des investissements importants dans les infrastructures, les biens d'équipement des ménages, les outils de production, mais également dans la recherche et la formation (les investissements liés au logement sont notamment traités dans le *III.B. Pour la transmission d'un environnement de qualité aux générations futures.*).

- Le CESE rappelle que la dépense publique n'est pas un puits sans fond qui n'aurait aucune retombée positive mais qu'au contraire elle contribue fortement à l'activité économique lorsqu'elle est ciblée et efficace. **Une prise de conscience collective sur l'effet de levier de la demande publique, source d'investissements structurels, est nécessaire** : infrastructures de transport, laboratoires d'excellence, formation, prévention des risques (économiques, sociaux et environnementaux), etc. **Il conviendrait donc que la réduction de la dépense publique ne s'effectue pas de manière arbitraire, mais après évaluation de tous ses impacts dans chaque domaine concerné et que l'État réaffirme son rôle d'investisseur et de stratège par des plans pluriannuels aux objectifs clairs, suivis et indépendants des calendriers politiques.**
- **Afin de lutter contre le déclin industriel, il est indispensable de réinvestir dans l'appareil productif** tout en adoptant une politique industrielle ambitieuse et durable qui permettra notamment de contribuer à la transition écologique dans laquelle notre pays doit s'engager sans tarder. **Cela passe notamment par l'aboutissement rapide des 34 plans industriels nationaux, en lien avec les filières industrielles.**
- Au niveau national, **notre Assemblée considère que cette réindustrialisation relève de l'État stratège, dont le rôle serait d'orienter, dans une perspective de long terme, les investissements vecteurs de compétitivité et de créations d'emplois.** La politique industrielle devrait donc s'inscrire dans une stratégie de

développement des activités à forte valeur ajoutée grâce à l'accroissement de l'emploi qualifié tout en répondant aux enjeux du développement durable.

- En complément d'une politique industrielle ambitieuse intégrant les enjeux environnementaux de long terme, **la puissance publique doit définir une stratégie de recherche en menant une réflexion prospective lui permettant de mieux définir les domaines prioritaires.** La politique de la recherche ne doit pas s'en tenir à un soutien à la recherche appliquée et l'innovation. Garantir le développement de la recherche fondamentale – sans laquelle aucune recherche appliquée ne peut se déployer – est une priorité. C'est un facteur indispensable aux succès économiques de demain. Des pôles de coopération et de développement territorial devraient permettre aux grands organismes de recherche, aux grands groupes industriels publics ou privés, aux centres techniques industriels, aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche, de mettre à disposition des PME-PMI-ETI, l'actualisation des connaissances de bases acquises lors de leurs efforts propres de R&D. À cet effet, il est indispensable de mettre en œuvre un plan pluriannuel ambitieux pour l'emploi scientifique, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, visant notamment à réduire la précarité de la condition des chercheurs. La recherche et le développement sont des investissements dont le financement relève donc logiquement d'un appel au crédit. C'est pourquoi il importe d'évaluer l'efficacité des dispositifs tels que le crédit impôt recherche ou le Crédit Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE), dans le même temps, les aides publiques devraient inciter les banques à financer les activités de R&D par des mesures (bonifications d'intérêts, garanties d'emprunts) ciblées en matière de recherche, d'emploi, de qualification de la main-d'œuvre ou encore de préservation de l'environnement.
- **Notre Assemblée préconise aussi de redonner aux entreprises les capacités d'investir et d'embaucher, par exemple, en favorisant l'accès des PME et TPE aux crédits bancaires.** De trop nombreuses petites structures connaissent en effet des difficultés, faute pour elles d'obtenir des avances de trésorerie. Le maintien des crédits aux PME et TPE devrait constituer une priorité dans les orientations des conseils d'administration des banques et un critère pris en compte dans la politique de rémunération des dirigeants de ces dernières. En parallèle, il conviendrait de s'assurer d'un contrôle de l'octroi des crédits. Une nouvelle sélectivité de la politique monétaire en faveur de l'emploi, de la création de valeur ajoutée dans les territoires et de la préservation de l'environnement, devrait y contribuer. La mise en place récente, par la BCE, d'opérations de refinancement à long terme ciblées (TLTRO) pourrait être un premier pas dans ce sens. De même, **il faudrait renforcer les moyens de Bpifrance dans son rôle de soutien public aux entreprises et institutions, et d'effet de levier pour leur financement par le secteur bancaire.**
- Face à un environnement toujours plus concurrentiel, la recherche de compétitivité en Europe ne peut se réduire à une course aux prix toujours plus bas. **Pour améliorer leur compétitivité hors coût, les entreprises doivent accroître leur effort d'investissement** en particulier dans les domaines de la formation, de la recherche, de l'innovation ou encore du design. Le CESE préconise que les aides publiques soient rééquilibrées afin d'accompagner ces efforts.
- **Le CESE s'interroge sur l'absence de politique de change au niveau européen** qui a abouti à faire de l'euro une variable d'ajustement des autres monnaies, avec pour conséquence une forte variabilité des cours et un euro en général surévalué.

Si cette situation a été bénéfique pour les importations, notamment en matière d'énergie, elle a nui à la compétitivité-prix de certaines entreprises et donc à nos exportations. Dès lors il convient d'être vigilant sur la parité euro/dollar pour éviter qu'elle ne desserve la compétitivité.

Pour une stabilité et une meilleure évaluation des politiques publiques, gage d'efficacité

De nombreux indicateurs, à l'instar de ceux de la Loi Organique sur les Lois de Finances) (LOLF) permettraient, s'ils étaient mieux utilisés, de s'assurer de la pertinence des moyens alloués à telle ou telle mission au regard des résultats escomptés. Au contraire, par un détournement de leur usage, ils sont devenus les principaux supports d'une gestion purement comptable de la dépense, peu soucieuse des conséquences économiques et sociales des décisions prises. Cette politique provoque des dégâts considérables dans le tissu économique et social, nuit à l'activité économique et donc à l'accroissement des recettes fiscales et sociales nécessaire au retour à l'équilibre budgétaire.

- **Le CESE considère qu'il appartient en premier lieu au Parlement, et non aux autorités de contrôle d'évaluer l'opportunité des politiques publiques. Le CESE préconise d'en finir avec l'instabilité des dispositions réglementaires :** l'activité normative des pouvoirs publics s'est souvent traduite par une inflation de textes et une accumulation de dispositifs, notamment dérogatoires, sources de coûts et d'incompréhensions pour les entreprises et la collectivité sans que pour autant leur efficacité soit démontrée (cas par exemple des dispositifs de défiscalisation pour l'immobilier).
 - Dans un contexte concurrentiel, les entreprises ont besoin de pouvoir évoluer dans un environnement fiscal et juridique stable. **Il est fondamental d'afficher des dispositions claires, lisibles et qui ne soient plus modifiées au gré des circonstances ou des réseaux d'influence.**
 - Des dispositions en perpétuelle évolution ne favorisent pas l'appropriation et par voie de conséquence l'acceptabilité de la réglementation par nos concitoyens. **La mise en œuvre des politiques publiques suppose bien sûr des efforts justement partagés mais aussi une lisibilité de l'action et de la pédagogie. Enfin, elle suppose également que les décideurs soient exemplaires dans le respect du droit.**
- La multitude des organismes intervenant dans la décision publique nuit à l'efficacité de l'action publique et à la cohérence des politiques publiques. **Une simplification et une clarification des compétences de chacun est donc nécessaire.**

Éviter le délitement de notre société

Favoriser le retour dans l'emploi, vecteur de croissance du PIB et de cohésion sociale

La réduction du chômage est très dépendante d'un retour de l'activité. Le taux de croissance toujours au plus bas rend nécessaire une réflexion sur des moyens alternatifs pour favoriser l'entrée sur le marché du travail ou le retour à l'emploi.

- Le CESE considère que l'un des moyens pour lutter contre le chômage consiste à développer une formation initiale et continue de nature à augmenter le niveau de qualification.
 - **L'alternance sous toutes ses formes a en France un potentiel de développement qui pourrait être mieux exploité, aussi bien par le secteur public que par le privé.** Cela doit toutefois se faire dans le souci d'une approche plus qualitative, en veillant notamment à un développement équilibré entre les niveaux secondaires et supérieurs, en luttant contre le taux de rupture élevé des contrats d'apprentissage et en renforçant l'accompagnement des jeunes par les centres de formation en alternance. Il faut également être attentif à ce que la formation en alternance demeure un véritable tremplin facilitant l'accès des jeunes à un emploi durable et de qualité. **Le CESE encourage et soutient les actions et les initiatives menées en ce sens par les entreprises. Notre Assemblée insiste donc également sur la nécessité de développer et de créer des filières de formation professionnelles et technologiques en nombre suffisant pour assurer les compétences et qualifications nécessaires au développement des secteurs d'avenir.** Dans cette perspective, un effort important doit être accompli pour améliorer l'offre de formations destinées à permettre les reconversions professionnelles, en particulier pour les travailleurs œuvrant dans des métiers ou des secteurs marqués par une offre d'emploi en baisse structurelle.
 - Ainsi, les services des ressources humaines doivent impérativement être valorisés au sein des entreprises et administrations publiques afin de permettre un meilleur accompagnement des salariés, notamment en termes de formation professionnelle.

De manière générale, **le CESE préconise de sécuriser les parcours professionnels pour tous et tout au long de la vie, en renforçant les politiques publiques d'éducation et de formation continue et en garantissant la portabilité des droits sociaux. Le CESE se prononce donc pour un investissement accru dans la formation des salariés et des demandeurs d'emploi,** dont l'accès à la formation continue est encore trop limitée et dépendante du niveau de qualification initial. Il conviendrait également de s'assurer que ces actions de formation soient qualifiantes et/ou sanctionnées par un diplôme ou une certification reconnue.

- **Le CESE recommande la lutte contre le travail précaire au sein d'un marché du travail de plus en plus dual.** Trop de salariés avec leur famille sont contraints économiquement par des contrats à durée déterminée et/ou à temps partiel courts voire imposés, souvent utilisés comme variable d'ajustement, qui s'apparentent

parfois à l'abus de droit et les poussent vers toujours plus de précarité. Or, cette dernière ne peut constituer une solution au problème du chômage car elle ne permet pas à l'individu de se projeter dans le temps et de construire des projets de vie structurants. Elle doit, lorsqu'elle prend des formes autorisées par la loi, être la plus courte possible, dans l'attente d'un emploi stable et valorisant.

- Dans la mesure où des dispositifs d'aides publiques destinés à diminuer le coût du travail se sont développés, **le CESE recommande que soit conduite une véritable évaluation de l'impact des mesures d'exonération des cotisations sociales et d'allègements fiscaux sur les résultats des négociations des partenaires sociaux dans les branches professionnelles et les entreprises et leur concrétisation en terme de maintien ou de création d'emplois.** Les aides doivent être ciblées en fonction des résultats de cette évaluation.

Réduire les inégalités qui accentuent la fracture sociale et répondre aux besoins sociaux

Le modèle social, dont l'État devrait être le garant, est une composante centrale de la cohésion sociale et contribue fortement à la réduction des inégalités et à notre dynamisme démographique. La persistance de la crise économique, d'un chômage élevé, la montée de la précarité et de la pauvreté, doivent conduire à repenser les objectifs et les moyens des politiques sociales.

- **Le CESE préconise que les mesures destinées à adapter le modèle social français aux exigences de notre temps respectent** les principes fondateurs de ce modèle (universalité, justice sociale, redistribution), tout en veillant à sa pérennité.
 - **Afin de résorber les inégalités, il est indispensable de lutter contre l'échec scolaire :** l'idéal républicain s'est donné pour objectif que l'origine sociale ne conditionne pas la position sociale future de chacun des membres de la société. Or son principal instrument, l'éducation nationale, ne parvient plus à remplir cette mission, laissant chaque année 150 000 jeunes sortir du système scolaire obligatoire sans aucun diplôme ni qualification, ce qui nuit à leur insertion sociale, comme en témoigne la part des jeunes au chômage. Cette situation est très disparate entre les territoires et dramatique si on prend l'exemple de l'Outre-Mer. Pour remédier à cela, le CESE considère qu'une socialisation précoce des enfants à travers l'école maternelle notamment favorise l'apprentissage d'une part de la vie en société et d'autre part des savoirs fondamentaux. **Le CESE recommande à cette fin de redéployer les moyens en faveur de l'accueil de la petite enfance et de l'école primaire y compris pour permettre un suivi personnalisé des enfants en difficulté. Parallèlement, il insiste sur l'absolue nécessité de recentrer l'école primaire sur l'apprentissage des savoirs fondamentaux.**
 - **Le CESE souhaite promouvoir un modèle qui permette de développer les compétences de chacun.** Remettre de l'humain au cœur des relations de travail, considérer les salariés comme une des richesses de l'entreprise, les accompagner dans les changements et revoir les organisations de travail pour aller vers des modes de management plus collaboratifs sont les enjeux de demain. Cela passe également par un renforcement du dialogue social que ce soit à travers la

négociation ou un meilleur respect des dispositions du code du travail relatives au fait syndical dans l'entreprise.

- Le CESE considère qu'une politique de la ville inadaptée aux besoins des citoyens, des logements aux prix trop élevés ou trop lointains, sont une cause de précarité importante. **Il estime nécessaire de considérer la ville dans son ensemble (logements durables et accessibles, transports publics, activités économiques, éducation, culture et loisirs) afin de garantir à tous un environnement de qualité créateur de lien social. Le CESE préconise aussi un modèle de société qui permette à tous d'accéder à un logement : cela suppose de maîtriser le foncier, de mieux cibler les « aides à la pierre » et les aides personnelles sur les zones de fortes tensions, de relancer la construction de logements sociaux et privés, et de promouvoir la construction de logements intermédiaires.** Ces derniers constituent en effet un maillon essentiel dans l'amélioration du parcours résidentiel qui pourra rendre au logement social sa véritable place dans la politique du logement.
- Les services publics contribuent à la réduction des inégalités sociales, en permettant à chacun sans distinction de revenus, de bénéficier de biens et services (éducation, santé, logement, sécurité etc.). Le bon fonctionnement de services publics de qualité et accessibles à tous dépend des moyens qui y sont affectés et donc des recettes publiques. Mais pour que les contributions exigées des citoyens soient acceptées, il faut qu'elles soient également réparties. À cet égard, la structure des systèmes fiscaux est aussi importante que le niveau de prélèvements. Or, le déséquilibre actuel de la fiscalité en faveur des impôts indirects et un impôt sur le revenu peu progressif, induisent inévitablement un fort sentiment d'injustice. De plus, l'exonération de l'impôt sur le revenu d'un nombre important de ménages, si elle se comprend d'un point de vue social, tend à faire reposer cet impôt sur une assiette trop restreinte. Enfin, les différences des taux d'imposition effectifs des sociétés selon leur taille et les moyens d'optimisation fiscale dont elles disposent sont facteurs d'inégalités. **Le CESE recommande d'œuvrer pour une plus grande justice fiscale pour les ménages comme pour les entreprises. Un rééquilibrage de la fiscalité doit être opéré au profit de l'impôt progressif en abaissant en contrepartie le poids de la fiscalité indirecte.**

Dans ce cadre :

- **une réforme profonde de l'impôt sur le revenu doit être entreprise afin d'en restaurer le caractère progressif en fonction du revenu et de supprimer des effets de seuil incompréhensibles en bas de barème.** Cette réforme passe par le réexamen de la définition des facultés contributives de chacun et la mise en place d'un barème plus progressif appliqué à tous les revenus.
- **notre assemblée estime en effet, qu'afin de réhabiliter le caractère citoyen de l'impôt, chaque citoyen devrait s'acquitter de l'impôt sur le revenu, ne serait-ce que de manière symbolique,** quitte à revoir à la hausse les montants de certaines aides sociales. A cet égard, notre assemblée considère que la suppression de la première tranche d'impôt sur le revenu, qui doit se traduire par une diminution de 3 millions du nombre de foyers imposables et un allègement d'impôt pour 6 autres millions, est un mauvais signal adressé aux Français.

- **Notre assemblée considère que cette réforme doit s’accompagner d’un réexamen des centaines de dépenses fiscales qui réduisent le rendement de la fiscalité française.** Une évaluation approfondie de chacune d’entre elles, à laquelle pourrait concourir le CESE, doit être entreprise avec pour but de ne conserver que celles dont l’utilité économique, sociale ou environnementale est avérée. **Contrepartie de la hausse de la fiscalité progressive, la baisse de la fiscalité indirecte doit être mise en œuvre** en privilégiant les biens et services les plus nécessaires aux ménages moyens et modestes. A cette fin, le CESE considère que la question de la suppression de la TVA sur les produits de première nécessité devrait être examinée. Cette mesure serait à même de redonner du pouvoir d’achat, notamment aux populations les plus modestes.
- La fiscalité environnementale occupe une place particulière dans la fiscalité indirecte. Si, comme la TVA par exemple, elle pèse davantage sur les ménages aux revenus modestes, elle a clairement pour but d’inciter les ménages à modifier leurs modes de consommation, ce qui à terme est bénéfique pour l’ensemble de la population. **Le CESE encourage les pouvoirs publics à utiliser la fiscalité verte dans des proportions similaires à la moyenne européenne pour promouvoir des comportements écologiques.** Il fait sien l’objectif fixé par France Stratégie de porter la fiscalité verte à 7 % des prélèvements obligatoires d’ici 10 ans en réduisant proportionnellement la part des impôts indirects. Ceci suppose la mise en place d’aides financières adaptées mais aussi d’alternatives crédibles, cohérentes avec des comportements plus vertueux.
- En matière d’impôt sur les sociétés, il faudrait envisager de le moduler en fonction de la part d’excédent brut d’exploitation réinvestie. De même, pour les entreprises soumises à l’impôt sur le revenu (exerçant sous forme d’entreprise individuelle notamment), il faudrait prévoir une exonération sur la part des bénéfices réinvestis dans l’entreprise. Parallèlement, à l’échelle européenne, il apparaît indispensable de stopper le processus de dumping fiscal nuisible à la compétitivité des entreprises françaises. Pour ce faire, **il est impératif d’envisager de nouvelles convergences en matière d’harmonisation des taux et des assiettes de l’impôt sur les sociétés**, qui pourrait prendre la forme d’un mécanisme de « serpent fiscal ».
- La France étant la grande perdante de cette course au moins-disant fiscal, **le CESE préconise qu’en l’absence d’harmonisation au niveau européen, notre pays prenne l’initiative de mesures unilatérales en matière fiscale notamment dans le cadre de la lutte contre les paradis fiscaux.**
- **Le CESE préconise de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale et sociale :** au-delà des moyens alloués aux administrations financières et fiscales qu’il conviendrait de calibrer à la hauteur des enjeux, il apparaît aujourd’hui indispensable d’aller plus loin au niveau européen dans le cadre d’une lutte commune contre l’évitement fiscal, encouragé notamment par l’optimisation fiscale et la multiplication de structures juridiques opaques. **Seule une volonté commune clairement affichée au sein des institutions européennes passant par un renforcement des coopérations en matière d’informations fiscales entre tous les pays de l’Union européenne voire sur le plan international, permettra d’en finir avec ce fléau qui nourrit les pratiques de *dumping* fiscal et social, place les entreprises qui jouent le jeu dans des conditions de concurrence déloyale, détruit des emplois et contient tous les germes de la régression sociale.**

Pour une France porteuse de projets fédérateurs autour d'un nouveau modèle de développement

Des atouts de la France à valoriser et à développer

Face à la persistance de l'atonie de la croissance du PIB, il est nécessaire de développer de nouvelles formes d'organiser et d'entreprendre. A cette fin, **le CESE préconise la valorisation des secteurs d'avenir, en métropole et dans les territoires ultra-marins, qui ouvrent des perspectives de croissance et d'une nouvelle organisation de notre société et de nos modes de vie :**

- Le CESE recommande de soutenir et valoriser les secteurs source de richesse dans le commerce extérieur (luxe, aérospatial, agro-alimentaire, etc.) mais également ce qui rend notre territoire attractif pour les touristes (patrimoine naturel et culturel, gastronomie, etc.), ainsi que les divers secteurs qui composent l'économie de proximité et contribuent à la vitalité de nos territoires.
- Les potentialités ultra-marines : nos territoires offrent à notre pays d'inestimables atouts pour ces nouveaux modèles de développement et la transition énergétique. La France est ainsi responsable du deuxième patrimoine de biodiversité du monde. Elle s'étend sur le deuxième espace maritime mondial, avec des ressources marines, en particulier en terres rares et métaux précieux, essentielles pour la sécurité de nos approvisionnements stratégiques notamment dans le cadre du numérique et des énergies renouvelables. **La France doit impérativement protéger et valoriser les ressources naturelles du sol et du sous-sol de son espace maritime dans le cadre du développement durable.**
- L'Économie Sociale et Solidaire (ESS) : à la suite de l'adoption par le Parlement de la loi sur l'économie sociale et solidaire le 21 juillet 2014, première loi-cadre propre et unificatrice à l'ESS, le CESE se félicite de la reprise de plusieurs des préconisations qu'il avait formulées. **Notre assemblée souhaite désormais que la mise en application effective de la loi aille dans le sens d'une meilleure reconnaissance de l'ESS et de ses acteurs, de la mise en place des outils institutionnels et financiers prévus dans la loi, afin que les acteurs de l'ESS puissent s'engager pleinement dans une stratégie ambitieuse de développement économique, social et environnemental de notre pays.**
- L'économie numérique : le développement du numérique offre de formidables opportunités tout en rendant l'ensemble du pays de plus en plus dépendant de ces nouvelles technologies. **Ainsi, une prise de conscience collective, notamment de nos dirigeants, sur l'apport mais également les conséquences de l'économie numérique est nécessaire. L'État doit créer un cadre favorable à l'investissement en France et proposer un accompagnement des acteurs privés et publics afin de les aider à anticiper et à s'adapter aux mutations technologiques.**
- L'économie circulaire : nos économies ont une dépendance accrue aux ressources non renouvelables. Au-delà des fluctuations conjoncturelles, le prix des ressources naturelles et des matières premières est sur une tendance croissante. Si les mouvements de cours ont des conséquences directes sur les secteurs primaires, la hausse de long terme des prix pèse sur l'ensemble de l'économie. Il est dès lors

indispensable d'engager une transition vers un modèle productif d'économie circulaire. Pour notre Assemblée, **il est nécessaire de favoriser le développement du recyclage mais également de rechercher une utilisation plus efficace des ressources et un rallongement de la durée de vie des produits par le biais notamment de la lutte contre l'obsolescence programmée.** Ainsi la France doit contribuer très positivement à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 relatifs à l'intensité et la productivité matière.

- L'économie collaborative : à titre d'exemple, le vieillissement de la population suppose en effet de développer les services d'aide à la personne. C'est un enjeu majeur pour l'avenir afin de favoriser le maintien des personnes dépendantes à domicile. Or la plupart de ces métiers sont peu valorisés eu égard à l'importance de leurs apports à la collectivité. **Pour le CESE, il est nécessaire d'amener les pouvoirs publics à réfléchir à une reconnaissance sociale et financière plus importante de ces métiers d'une grande utilité sociale.**

Pour la transmission d'un environnement de qualité aux générations futures

- **Le CESE encourage l'émergence d'un modèle qui préserve l'environnement** en réduisant la part des énergies fossiles afin de diminuer à la fois les émissions de gaz à effet de serre et la facture énergétique tout en poursuivant la recherche en matière d'énergies renouvelables, en améliorant l'efficacité énergétique et en garantissant durablement l'indépendance énergétique de la France. A cette fin, **le CESE préconise le recours à tous les instruments (réglementaires, économiques, fiscaux, etc.) et à tous les moyens de communication, pour développer des comportements éco-responsables chez les acteurs économiques.**
- Concernant l'enjeu environnemental global majeur que constitue le réchauffement climatique, des investissements importants sont nécessaires pour aller plus loin. À défaut d'un cadre économique suffisamment incitatif, ils restent risqués et insuffisamment rentables pour l'investisseur privé. **Le CESE attend des pouvoirs publics qu'ils s'impliquent résolument dans cette voie. Les critères d'efficacité à long terme dans les choix opérés pour ces investissements doivent, plus que jamais, intégrer l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.** Les institutions financières, et en particulier les banques, doivent être incitées à assumer leurs responsabilités dans le financement de ces investissements.
- **Le CESE recommande une politique ambitieuse de rénovation de notre patrimoine immobilier** afin d'éviter la transmission aux générations futures d'un patrimoine obsolète et dégradé.
 - La rénovation répond au double besoin d'accroître le parc d'habitation et de relever le niveau de confort et d'isolation thermique d'une partie importante du parc existant. Construire 500 000 logements neufs par an à partir de 2017 et en rénover autant chaque année pendant plusieurs décennies correspondent aux objectifs retenus par le gouvernement. C'est un programme de plusieurs centaines de milliards d'euros pour lequel **il convient de déployer de puissantes politiques incitatives et de veiller à permettre l'accès aux financements correspondants.**

- Les seules mesures fiscales incitatives ne paraissent ni suffisantes, ni à la hauteur des enjeux : isolation thermique et phonique, emplacements nécessaires au recyclage des déchets, accès à la nature, etc. **De même, la prise en compte de l'efficacité énergétique est une question de préservation du pouvoir d'achat mais également un axe de développement économique, que l'État se doit de soutenir par une action énergétique et durable sur le secteur de la construction.** Le domaine du logement a été explicitement identifié comme celui dans lequel les investissements, certes importants, étaient pourtant indispensables et les plus prometteurs dans la perspective d'une transition écologique et énergétique. L'écart entre les objectifs gouvernementaux et les réalisations observées montrent l'effort d'investissement qu'il conviendrait encore de consentir.
- **Le CESE recommande le développement d'un habitat intermédiaire entre des zones d'habitations individuelles très consommatrices en foncier, et les grands ensembles à l'image dégradée.**
- **Le CESE souhaite, par la densification notamment, limiter l'étalement urbain qui mord de plus en plus sur les territoires ruraux. Il considère nécessaire de fixer pour objectif la réduction d'au moins 50 % de la surface annuelle artificialisée d'ici 2025.** Restreindre l'étalement urbain amène à repenser l'urbanisme en profondeur : les exigences de la ville durable ne sauraient s'affranchir d'une programmation à l'échelle nationale comme cadre de référence tout en répondant au plus près aux besoins locaux en concertation avec la population. De même, repenser la fiscalité locale, dans la mesure où elle incite les collectivités à l'étalement urbain afin d'augmenter leur potentiel fiscal constitue une des voies à explorer.
- Afin d'évaluer l'évolution des caractéristiques de notre pays dans les trois domaines économique, social et environnemental, **le CESE demande que les Indicateurs de Développement durable (IDD) utilisés dans le présent rapport annuel comme dans les précédents continuent à être calculés par la statistique publique et fassent l'objet de débats avec la société civile et d'une publication auprès d'un large public.** A ce titre, notre assemblée regrette que le remplacement de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) par la Stratégie nationale de la transition écologique vers un Développement durable (SNTEDD) s'accompagne d'une remise en question du travail élaboré avec la conférence nationale des IDD et à l'abandon de l'équilibre entre les trois piliers du développement durable (économique, social et environnemental). Ainsi, la véritable substitution de la SNDD apparaît alors s'être opérée par le « développement responsable » de France Stratégie, réalisé sans concertation avec la société civile et laissant de côté toutes les avancées réalisées sur le développement durable par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie.
- **Le CESE recommande, en outre, que la transition vers un développement durable inspire également la conduite de la réforme de l'État dans la définition des missions, la hiérarchie des priorités, la répartition des compétences, l'attribution des moyens et la recherche de la satisfaction des citoyens.**
- Enfin, pour le CESE, l'avenir de la France passe par la poursuite de la construction européenne. **Le niveau européen est en effet le seul qui permette la promotion de ce nouveau modèle dans un monde globalisé où les valeurs européennes ne sont pas nécessairement partagées.** Alors que les tendances au repli identitaire

progressent partout en Europe, l'affirmation d'un destin commun des peuples du continent est indispensable pour promouvoir un modèle fondé sur les droits démocratiques et sociaux. Mais cette affirmation ne peut prendre réellement sens que si une réorientation en profondeur de la construction européenne est opérée afin que la liberté du commerce et le droit de la concurrence n'en soient plus les seuls critères dominants, **pour en finir ainsi avec la course au moins-disant social et fiscal et que soit enfin engagé un processus de convergence par le haut. L'Europe doit aussi mieux répondre aux aspirations des citoyens afin de restaurer leur confiance dans l'Union européenne. Il est donc nécessaire d'avancer dans la transparence notamment lors des discussions à venir dans le cadre du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement, dans la construction des processus de décision et surtout dans leur contrôle démocratique par les populations.** Il serait alors permis d'espérer que chacun perçoive mieux les avantages tangibles de cette construction.

- Pour le CESE, l'Europe doit affirmer une volonté politique forte, plus proche de ses citoyens. Pour ce faire, elle doit améliorer son fonctionnement, valoriser comme instrument la participation de la société civile organisée. **Elle doit mettre le cap sur la relance de l'activité et le développement durable en consolidant l'intégration de la zone euro et en élaborant une stratégie d'investissement mobilisatrice. Enfin, elle doit mettre au cœur de ses décisions la dimension sociale tout en valorisant son modèle qui repose sur des valeurs humanistes, attaché au respect des droits de l'Homme et de la démocratie.**

Contribution de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques : « les évolutions du travail (ou activités) dans une perspective moyen terme »

Introduction

Dans le cadre du rapport annuel sur l'état de la France 2014, conduit par la section de l'économie et des finances, il a été convenu que la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques fournisse une contribution portant sur *Les évolutions du travail (ou activités) dans une perspective de moyen terme*. Ce focus prospectif porte donc sur l'avenir du travail à l'horizon des vingt-cinq prochaines années en France, aussi bien le travail monétarisé assimilé à l'emploi, qui constitue le point de départ de la réflexion, que les activités au sens le plus large, incluant celles menées pour son propre compte (autoproduction etc.) ou pour l'intérêt collectif.

Réfléchir à cet horizon, eu égard à l'acuité du problème du chômage et des risques de dislocation sociale, peut paraître audacieux dans la conjoncture actuelle. Des transformations peuvent intervenir sur une telle période, aussi bien dans l'environnement international de notre pays que dans son appareil productif, sa législation sociale etc.

On peut cependant constater l'échec des différents gouvernements, quelle que soit leur appartenance politique, à renverser la courbe ascendante du chômage ainsi que la persistance de tendances lourdes telles que le sous-emploi.

Pour espérer y mettre un terme, engager une démarche à caractère prospectif à l'horizon 2030 est une opportunité permettant d'envisager les moyens d'action possibles. Une telle démarche est sensiblement différente du recours aux méthodes prévisionnelles couramment utilisées. Ces dernières supposent que le même modèle se reproduise indéfiniment à l'identique, les résultats étant alors éminemment dépendants des hypothèses d'entrée (ex : le taux de croissance de l'économie française au cours des deux prochaines décennies).

Au contraire, la prospective considère que l'avenir n'est pas prédéterminé et prend en compte les phénomènes de discontinuité ou de rupture²⁶⁹ préfigurant les mutations profondes de la société.

²⁶⁹ « La prospective s'efforce de prendre en compte les phénomènes de discontinuité et de rupture, ce qui fait que demain sera différent d'hier », H. de Jouvenel, *Futuribles*, n° 251 de mars 2000.

□ La démarche prospective en quelques mots

Par essence imprévisible, l'avenir se construit notamment au travers de décisions et d'actions humaines. Pour ce faire, les décideurs doivent faire suffisamment preuve de vigilance et d'anticipation pour ne pas être acculés en permanence à gérer les urgences. La prospective, en l'espèce, entend éclairer ce qui peut advenir du monde du travail afin de permettre aux différents acteurs d'examiner ce qu'ils peuvent et veulent faire dans le cadre des futurs possibles. Dans ce cadre, la représentation par ces acteurs d'un avenir souhaitable relève de valeurs et d'idéologies si distinctes, que ce focus ne dresse que quelques scénarios potentiels d'évolution du monde du travail.

Les scénarios illustrant ces futurs possibles ont été élaborés par la délégation avec l'appui méthodologique de Futuribles et l'expertise tirée des auditions.

Cette méthode consiste donc à construire des scénarios d'avenirs éventuels²⁷⁰. Elle comprend trois étapes principales permettant de mettre en évidence les enjeux majeurs auxquels la France risque de se trouver confrontée à moyen terme :

- dans un premier temps ont été identifiées par la délégation, onze « variables principales » -listées par la suite- et correspondant aux paramètres les plus déterminants au regard de l'évolution à long terme du travail ;
- dans un deuxième temps, chacune de ces variables a fait l'objet d'une analyse rétrospective afin d'apprécier son évolution sous plusieurs décennies, pour ensuite explorer les différentes manières dont elle pourrait évoluer au cours des vingt prochaines années ;
- la troisième étape a consisté, sur la base de ces différentes variables, d'en tirer des hypothèses, permettant ensuite de construire des scénarios dont il convient de souligner aussi bien les limites que les vertus.

Leurs principales limites résultent du fait même que l'avenir n'étant pas prédéterminé, aucun de ces scénarios ne peut prétendre le raconter à l'avance avec certitude. Une de leurs vertus est d'illustrer le spectre des futurs possibles en tenant notamment compte de l'évolution probable de facteurs de nature quantitative²⁷¹ ou qualitative²⁷². L'avenir pourrait bien s'écrire en empruntant à l'un et à l'autre de ces scénarios qui constituent le « cône des possibles », en fonction des choix et des décisions.

La Délégation, lors de sa séance du 13 mai 2014, a donc retenu une liste restreinte de onze variables déterminantes :

- 1/ Le volume d'emploi
- 2/ La valeur travail
- 3/ Les modes de vie / usage du temps
- 4/ Le vivre ensemble (solidarités)
- 5/ Les formes d'emploi
- 6/ Les revenus
- 7/ Les formes d'organisation et de management
- 8/ La population active
- 9/ L'impact des nouvelles technologies

²⁷⁰ La méthode d'élaboration de ces scénarios repose sur la base d'une analyse dite structurelle et morphologique.

²⁷¹ Un exemple de nature quantitative : l'évolution des effectifs de population d'âge actif.

²⁷² Un exemple de nature qualitative : l'évolution de la valeur travail ou des formes d'emploi.

- 10/ L'Europe dans le monde
- 11/ L'exception française

Plusieurs remarques concernent cette liste :

- La plupart de ces variables sont interdépendantes les unes des autres, l'ordre de leur présentation ne répond donc à aucune logique de classification ou de priorité.
- Comparativement à beaucoup de travaux de prévision sur l'emploi, ces variables n'intègrent pas certains facteurs tels que le taux de croissance de l'économie française ou les gains potentiels de productivité. Ceci ne provient pas d'un oubli mais d'un choix car ces facteurs sont plutôt une résultante qu'une variable motrice, la croissance par exemple, ne se décrète pas.
- Cette liste de variables témoigne que ce focus prospectif entend porter sur l'évolution (en volume et en qualité) de l'emploi mais en restituant celui-ci dans un contexte societal plus large et en explorant la place dévolue aux autres activités.
- Ces onze variables ont fait chacune l'objet d'une fiche²⁷³ incluant leur définition, le recensement d'indicateurs pertinents, la présentation d'éléments rétrospectifs puis prospectifs déclinés en plusieurs hypothèses. La synthèse de ce document²⁷⁴ permet de suivre le cheminement méthodologique qui a permis d'aboutir à la rédaction finale des scénarios.

□ Les futurs possibles du travail illustrés par 4 scénarios

Les scénarios ont été construits en explorant les combinaisons possibles entre les hypothèses élaborées sur chacune des variables. Un grand nombre de combinaisons ont ensuite été écartées : certaines s'avéraient d'emblée incohérentes, alors que le croisement de onze variables assorties chacune de trois hypothèses, aboutissait à des centaines de milliers de scénarios qui risquaient de noyer les décideurs plutôt que de les aider à définir leur stratégie.

L'objectif consiste à ne retenir que les combinaisons qui permettent le mieux de cerner « le cône des possibles » et d'aboutir à la rédaction de quatre scénarios : deux scénarios qui encadrent les possibles des tendances actuelles sur les cinq à sept prochaines années ; et deux scénarios contrastés qui les prolongent à partir de 2020/2022 et dont l'échelle de temps s'étend jusqu'aux alentours de 2030.

Dans tous les cas, la méthode des scénarios est un outil et non une fin en soi, pour identifier les principaux enjeux de long terme et les défis à relever. L'étape suivante consiste à identifier les leviers d'actions qui permettraient de tendre vers un avenir meilleur.

L'ensemble des scénarios ici présentés, sont à lire au conditionnel car ils représentent des futurs possibles et résultent d'un exercice de prospective qui n'a aucun caractère prévisionnel ou prédictif²⁷⁵, ni *a fortiori* normatif.

²⁷³ Le détail de ces fiches est consultable en ligne.

²⁷⁴ Egalement consultable en ligne.

²⁷⁵ Pour en faciliter la lecture et alléger la rédaction, le présent de l'indicatif a été principalement utilisé pour la rédaction des quatre scénarios.

Scénario a : Le travail dans la société duale

A la lumière des tendances de long terme qu'on observe aujourd'hui, ce scénario décrit ce qui pourrait advenir si l'on reste dans la même dynamique d'ici cinq à sept ans.

A l'échelle mondiale, la croissance économique reste relativement élevée notamment du fait des pays émergents, tandis que le capitalisme financier impose ses valeurs et pratiques sur l'ensemble des marchés. De son côté, l'Union européenne ne parvient pas à surmonter la crise sans précédent qu'elle a connue, ni à se doter d'instruments de gouvernance efficaces. Les disparités au sein même de l'Union s'accroissent entre les États membres, les orientations économiques et sociales des pays sont très contrastées, réduisant à l'impuissance les outils communautaires.

Ce scénario se caractérise également par la lente poursuite de ce qui apparaît comme un déclin de la France à l'horizon 2020, que ce soit sur le plan économique ou social. En effet, la croissance de notre pays n'excède pas 1 % par an, ce qui ne permet pas de créer des emplois (dont le nombre se situe toujours autour de 24 millions), ni d'améliorer le taux d'emploi qui se maintient à 63 %. La résorption de l'endettement public prend plus de temps que prévu, la dette reste très élevée (largement supérieure à 60 % du PIB) si bien que l'État ne dispose plus de marges de manœuvres financières pour déployer une politique de relance. Les investissements privés restent également limités en raison de perspectives peu encourageantes pour l'avenir.

La situation de l'emploi continue à se dégrader face à une augmentation de la population active couplée à des créations nettes d'emplois limitées en raison de la faible compétitivité de l'économie nationale. Le sous-emploi se développe touchant particulièrement les jeunes et les seniors, majoritairement exclus du marché du travail. Le chômage s'aggrave frappant 12 à 14 % de la population active. En conséquence, un grand nombre de Français renoncent progressivement à se présenter sur le marché du travail, s'orientant davantage vers des activités ayant pour objet de satisfaire du mieux possible leurs besoins premiers (autoproduction...). L'économie dite informelle (économie non déclarée²⁷⁶) prend de l'ampleur, concurrence fortement certaines entreprises²⁷⁷, obérant la capacité de l'État à poursuivre son objectif de réduction de l'endettement public.

Cette situation pèse sur la croissance et la compétitivité des entreprises dans une économie toujours plus mondialisée et concurrentielle, et conduit à une dualisation croissante du marché du travail. En effet, deux pôles coexistent :

- une main-d'œuvre qualifiée n'ayant aucune difficulté à obtenir un emploi à temps plein, convoitée en France et à l'étranger, et que les employeurs cherchent à fidéliser par une rémunération avantageuse ;
- une main-d'œuvre moins qualifiée et plus abondante, recrutée sur des emplois hors des normes habituelles et plutôt précaires, souvent utilisée comme variable d'ajustement.

²⁷⁶ Le 24 juin 2014, le CESE a adopté un avis portant sur *Les conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée* qui dénonce notamment certaines conséquences de cette économie qui créent des situations de concurrence déloyale, provoquent une insécurité individuelle etc.

²⁷⁷ Dans l'ensemble du focus, le terme « entreprise » recouvre celles issues du secteur primaire, secondaire et tertiaire.

Ce dernier pôle est essentiellement composé de personnes se trouvant dans une situation peu stable, fréquemment au chômage, sans parler des chômeurs de longue durée, confrontés quant à eux à un processus de perte de qualification réduisant leur capacité de réinsertion professionnelle.

Une part non négligeable de cadres intermédiaires sont eux-mêmes dans une situation plus fragile et dans l'obligation de passer d'un emploi à l'autre, fût-ce à temps partiel contraint, et au prix d'une mobilité géographique importante.

Si le travail demeure une valeur importante aux yeux de tous les Français qui en attendent des satisfactions matérielles et immatérielles (épanouissement de soi, etc.), son caractère dual fait qu'il est différemment perçu par les travailleurs hautement qualifiés et ceux qui le sont nettement moins. Pour ces derniers, le travail est davantage vécu comme une corvée néanmoins indispensable pour s'assurer d'un revenu minimum et de l'acquisition de droits sociaux. Pour les plus qualifiés, les emplois occupés sont très exigeants mais ils y sont totalement dévoués car ils y trouvent le moyen de s'épanouir et finalement de satisfaire leurs aspirations en dépit du stress croissant auquel ils sont soumis.

La répartition entre les revenus du travail et les revenus de transfert se modifie progressivement sous l'effet en particulier de nouvelles allocations dévolues aux plus démunis. Ces mesures pour lutter contre la pauvreté et la précarité contribuent à creuser le déficit des finances publiques malgré une hausse régulière des prélèvements obligatoires rendue nécessaire par la baisse de leur rendement. Plus précisément, la fiscalité pesant sur les ménages est principalement supportée par les hauts revenus, ce qui finit par jouer un rôle dissuasif vis-à-vis de leur engagement professionnel voire de leur souhait de rester sur le territoire. Globalement, le poids de ces prélèvements entraîne des effets pervers favorisant notamment la fuite des « cerveaux », l'évasion fiscale et la délocalisation des investissements hors du territoire national.

L'administration publique ne fait guère mieux. Confrontée aux restrictions budgétaires, elle développe des mécanismes dits d'évaluation qui ne sont, en fait, que du contrôle de gestion dont les limites sont vite atteintes dès lors que les finalités de son action ne sont pas précisées. Aucune priorité claire n'est définie et seule la maîtrise des dépenses fait office de politique publique. Par conséquent, les fonctionnaires se démobilisent et les services publics se délitent peu à peu ; de nombreux fonctionnaires ne sont pas remplacés lorsqu'ils partent à la retraite, ce qui ne fait qu'aggraver la situation.

Dans ce contexte, les formes d'organisation des entreprises restent marquées par une grande division des tâches et un management principalement axé sur le contrôle. Les entreprises cherchent à limiter leurs frais généraux et de personnel, externalisent un maximum de fonctions auprès de prestataires et de sous-traitants. Se recentrant sur leur corps de métier, elles font peser sur ces derniers et leurs fournisseurs, des contraintes de plus en plus fortes. Le noyau dur de permanents conservé est soumis à des exigences croissantes en termes de performances et un contrôle de plus en plus prégnant, ceux qui se révèlent inaptes à travailler dans ce contexte étant rapidement remplacés. Cette pression est également à l'origine de la multiplication des maladies professionnelles (risques psychosociaux, *burn-out*, etc.).

Ces mêmes mécanismes se retrouvent exacerbés au sein des entreprises de plus petite taille, ces dernières étant soumises à des exigences tout aussi importantes en termes de productivité.

Pour nombre de salariés, la durée légale du temps de travail n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs fixés par leur employeur. Ainsi, le travail empiète sur la vie privée et vice-versa. Ces incursions conduisent les individus à ressentir un réel manque de temps car ils n'ont ni le sentiment de mener à bien leurs projets ni de donner du sens à leurs activités et globalement à leur vie.

Les temps de la vie sont aussi déstructurés : les carrières professionnelles sont plus longues mais aussi discontinues, marquées par des périodes de formation continue, de réorientation professionnelle, de chômage... Les individus changent régulièrement d'employeur, ce qui constitue une source d'instabilité voire pour certains, d'insatisfaction.

Tant dans la sphère professionnelle que privée, les technologies sont omniprésentes qu'elles soient utilitaires (domotique, e-santé etc.) ou ludiques. Toujours plus performantes et plébiscitées par leurs utilisateurs, elles se révèlent indispensables pour le quotidien de chacun. Néanmoins, elles sont sources de certaines dérives, leur utilisation permettant, par exemple, d'accroître la surveillance des salariés par leurs employeurs ou encore de déresponsabiliser les humains en permettant à l'intelligence artificielle de prendre davantage de décisions à leur place.

De même, l'introduction de la robotisation des tâches dans les secteurs agricole, industriel et tertiaire est lourde de conséquences notamment pour les travailleurs peu ou pas qualifiés. Les automates qui se sont déjà substitués aux hommes sur les chaînes de production et dans les services, connaissent un essor rapide y compris dans des domaines tels que l'assistance aux personnes âgées. Si ce phénomène améliore la compétitivité des entreprises concernées et soulage la pénibilité de certaines tâches, il se traduit cependant par une destruction nette d'emplois dans les métiers faiblement qualifiés.

L'économie numérique est toutefois perçue par les pouvoirs publics comme une opportunité, ce secteur porteur facilitant l'innovation et se révélant pourvoyeur de nouveaux métiers. Cela ne permet pas pour autant d'enrayer à terme le « décrochage de l'économie française ».

L'individualisme devient plus prégnant, encouragé par l'omniprésence des TIC qui permettent à chacun de se mettre en scène virtuellement. Plus généralement, le repli identitaire est marqué, la morosité de la situation économique conduisant les personnes les plus vulnérables à chercher des « coupables » et à développer une méfiance naturelle envers autrui. La sphère de confiance se réduit essentiellement à la famille, à l'entourage proche et à diverses communautés. L'entraide familiale joue un rôle central au niveau intergénérationnel, principalement en direction des personnes âgées qui sont fragilisées par les lacunes du système de retraite et des jeunes qui sont dans l'incapacité de décrocher un emploi pérenne. Le rôle des communautés religieuses, ethniques, culturelles, etc. perçues par beaucoup comme un des derniers remparts de protection, s'accroît également ; ce qui accentue le repli communautaire.

Ce scénario se caractérise donc par un creusement irréversible des inégalités risquant de conduire à un probable éclatement des classes moyennes, dont une part non négligeable se paupérise. À l'exception de quelques travailleurs hautement qualifiés, la majorité des Français appartenant à cette classe se trouve en situation de grande vulnérabilité. Dans un climat récessif et de doute sur la possibilité d'une nouvelle ère de prospérité, un climat de méfiance générale s'instaure.

L'État doit faire face de surcroît, à une montée en puissance des corporatismes se traduisant par une défense forte des groupes d'intérêt concernés qui mènent des actions

non régulées de *lobbying*. Ce mode d'intervention de plus en plus paralysant pour la prise de décision publique, conduit à une moindre prise en compte de l'intérêt général. En parallèle, l'État est en permanence inquiet des mouvements sociaux qui naissent en réaction aux mesures envisagées.

Les gouvernements successifs conduisent une multitude de réformes de faible envergure, sans cohérence ni vision à long terme, sources d'incompréhension pour les Français, contribuant ainsi à discréditer l'État, ses institutions et leurs représentants. Au niveau territorial, les demandes d'autonomie ou d'indépendance se multiplient, certaines régions ou collectivités territoriales ne souhaitent plus jouer la solidarité à l'égard des territoires les plus défavorisés ou endettés. La France doit donc faire face à une crise aux multiples visages et l'inertie la condamne à long terme.

Ce scénario A paraît donc intenable à moyen terme en raison notamment des risques qu'il fait peser sur la cohésion sociale du pays. Cependant, une variante est envisagée avec le scénario B, liée à l'aggravation de certaines tendances dont les conséquences sont nettement plus lourdes pour notre modèle social et placent la France au bord du chaos.

Scénario b : la faillite de notre modèle social

Le scénario B est un scénario d'enlèvement il comporte un risque de rupture pouvant se traduire par une désagrégation de notre modèle social, lié au déclin progressif de l'économie française et au creusement substantiel des inégalités. Cette situation pourrait empirer si l'État et nos gouvernants continuent à se discréditer en multipliant les effets d'annonces contradictoires et l'adoption de mesures incohérentes et inefficaces pour remédier aussi bien à la perte de compétitivité de l'économie française qu'au phénomène de dislocation et de paupérisation de la société.

Cette situation n'est pas le seul apanage de la France puisque les pays de l'Union européenne évoluent selon des trajectoires de plus en plus divergentes, tandis que les institutions européennes sont autant incapables d'adopter une politique commune permettant de doter son grand marché intérieur d'une politique commerciale, industrielle, de recherche et de développement, que de s'accorder sur une politique sociale et un droit du travail communs.

Ce marché intérieur est de plus en plus envahi par les produits étrangers, d'autant plus prisés qu'ils sont davantage abordables pour la grande majorité des Français dont le pouvoir d'achat stagne voire se réduit. Celui des retraités notamment, le niveau des prestations sociales et des allocations chômage... diminuent sensiblement provoquant la faillite de l'économie dite résidentielle, c'est-à-dire la faillite de nombreux artisans, commerçants et PME tributaires de la demande de proximité.

La faillite de l'État et l'échec du projet européen dans un contexte de mondialisation de l'économie peu régulée, se traduisent très rapidement par une très forte augmentation du chômage, des inégalités et de la pauvreté, alors même que le « système » de protection sociale français est progressivement démantelé. L'assurance maladie est soumise à une stricte maîtrise budgétaire qui se traduit par une moindre couverture des risques et une dégradation de l'état de santé des Français, hormis les plus fortunés qui recourent aux assurances privées.

La minorité de Français les plus aisés préfère investir à l'étranger ou dans l'immobilier, alors qu'une majorité des citoyens s'installe dans une économie de survie. S'instaurent de nouvelles formes de travail, rémunéré ou non, échappant dans la plupart des cas à toute législation mais non sans un esprit d'inventivité. Se multiplient ainsi des initiatives locales innovantes mais plutôt que de susciter une émulation collective et de nouvelles formes de coopération, des conflits de nature mafieuse apparaissent pour en prendre le contrôle, face à une puissance publique de plus en plus affaiblie.

Les gouvernements qui se succèdent à partir de 2017 se révèlent incapables à brève échéance de redonner une cohérence et un sens à l'action collective. La politique des petits pas visant à parer au jour le jour au plus pressé, n'enraye pas le déclin et fait le lit des partis extrémistes. Progressivement commence à se succéder une série d'émeutes et de grèves qui secouent fortement le pays.

La pratique du dialogue social devient inexistante, les syndicats de salariés ne sont plus écoutés par des gouvernants qui pris de court, ne prennent plus le temps de la concertation et encore moins celui de la négociation. Au-delà de la démocratie sociale, ce sont les fondements même de la démocratie politique qui sont menacés, principalement dans sa forme représentative. Pour maintenir l'État de droit et la cohésion nationale, nombre d'élus locaux et nationaux demandent au Président de la République d'appliquer l'article 16 de la Constitution²⁷⁸...

La France est au bord du chaos.

Les deux prochains scénarios (C et D) sont en rupture par rapport aux deux précédents, en présentant des futurs possibles qui débutent vers 2020/2022 et dont l'horizon temporel s'inscrit autour de 2030. Ils s'appuient sur deux conceptions différentes pour sortir la France du risque d'enlisement précédemment décrit. Le premier scénario est d'inspiration libérale et a pour objectif le plein emploi ; le second s'appuie notamment sur une nouvelle approche du travail à l'échelle européenne.

278 Cet article dispose notamment que « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel ».

Scénario c : restaurer la compétitivité à tout prix

Ce scénario débute vers 2022 au moment où la France tente de sortir d'un cycle déflationniste marqué par un chômage élevé et une croissance faible.

Dans ce contexte général morose où la demande fléchit et la main-d'œuvre est surabondante, les entreprises se plaignent d'être lestées par un droit du travail complexe et contraignant ainsi que par des prélèvements principalement assis sur les rémunérations qui pèsent sur leurs coûts salariaux et les handicapent au plan mondial. Face aux menaces qui pèsent sur l'emploi, les organisations syndicales de salariés se mobilisent fortement mais elles sont peu écoutées en raison de leur faible représentativité et finissent par se replier sur leur rôle de conseil auprès des salariés de plus en plus fragilisés.

La situation de l'emploi dans les trois fonctions publiques (de l'État, territoriale et hospitalière) n'est guère meilleure, alors que les départs en retraite se multiplient, ils sont remplacés dans de faibles proportions. Les nouveaux entrants sont recrutés sur des statuts précaires et à des niveaux de rémunération sensiblement inférieurs à ceux de leurs aînés.

Les différents gouvernements ne parviennent pas à améliorer la situation économique et sociale. Ils perdent toute crédibilité auprès des Français, dont la méfiance touche une bonne partie de la classe politique. La hausse continue du vote protestataire et de l'abstention profite essentiellement aux partis extrémistes, l'extrême droite s'imposant aisément au premier tour de l'élection présidentielle de 2022 et s'approche de la majorité absolue au second tour. Face à cette ascension, un certain nombre de forces politiques parviennent à s'entendre pour former un gouvernement d'union nationale présenté comme le dernier recours démocratique pour sortir de la crise.

Le mot d'ordre de ce gouvernement est de restaurer la compétitivité française en vue de retrouver une situation de plein emploi. Son programme d'inspiration libérale comporte trois axes majeurs : recentrer l'État autour de ses missions essentielles (sécurité, justice, etc.) ; lever les contraintes fiscales et sociales qui pèsent sur les entreprises ; déréguler et flexibiliser le marché du travail.

À ce titre, diverses réformes sont rapidement engagées comme la disparition progressive du statut d'emploi en CDI, la refonte du Code du travail et du statut de la fonction publique (dont les conditions d'emploi deviennent équivalentes à celles des salariés du secteur privé), la baisse des cotisations sociales pour les employeurs, etc.

Les entreprises qui ont appelé de leurs vœux ce vaste mouvement de dérégulation, évoluent dans un environnement dual où cohabitent une économie dynamique, innovante et compétitive sur les marchés mondiaux et une économie de proximité reposant sur des marchés moins porteurs.

Pour être plus performantes sur ces marchés, ces entreprises se dotent de formes d'organisation moins pyramidales et fonctionnent davantage en équipes-projet. Elles externalisent un grand nombre de fonctions et se structurent davantage sous la forme de réseaux (flotte de PME et de sous-traitants) dont l'efficacité tient assez largement à un type de management résolument nouveau. Ce dernier a pour principe d'agir en catalyseur d'intelligences réparties (ou comme orchestrateur de talents) et non plus sur le schéma classique éminemment hiérarchique et autoritaire. Elles acceptent également que les salariés soient désormais mieux représentés au sein des instances de décision et ce, malgré la précarité plus forte des emplois.

Une politique dite de flexi-sécurité est déployée par ce gouvernement d'union nationale en s'inspirant notamment de l'expérience des pays scandinaves. La philosophie d'ensemble est que nul ne saurait être durablement exclu du monde du travail et qu'au demeurant, la mobilisation des femmes et des hommes de la Nation est la seule manière de relancer une dynamique de croissance économique. Cette politique est également assortie d'une obligation de travail du type *workfare*²⁷⁹, c'est-à-dire l'introduction de mesures incitatives voire coercitives de retour à l'emploi qui conditionnent notamment le versement des indemnités de chômage. En conséquence, le travail se développe notamment dans un cadre atypique d'emploi (statut nouveau, conditions de travail, horaires décalés, etc.).

De plus, face à l'importance de la dette sociale, une politique de réduction des revenus de transferts, en particulier des allocations chômage, des pensions de retraite et des prestations familiales, est engagée.

Pour les jeunes, ces mesures se traduisent par une incitation à entrer sur le marché du travail de plus en plus tôt. Ils ont pris conscience du rendement décroissant de l'allongement de leurs études, exception faite d'une toute petite minorité de spécialistes très pointus. Désormais, l'objectif est de permettre à chacun d'acquérir, avant l'âge de 16 ans, les savoir-être et la culture générale essentielle pour pouvoir se former mais également se recycler au travers d'une formation tout au long de la vie. Sont donc réhabilitées des filières de formation courtes et qualifiantes via notamment l'apprentissage et les contrats en alternance.

Concernant les seniors, en particulier les personnes de 55-75 ans qui, dans le système précédent, se trouvaient précocement exclues du monde du travail en raison de leurs coûts salariaux et de leurs qualifications supposées être obsolètes, leur mise à la retraite, hors problème d'incapacité ou d'invalidité, est retardée d'autant que leur pouvoir d'achat a fortement diminué. L'âge légal de départ à la retraite est également constamment révisé en fonction de l'allongement de l'espérance de vie ; ce que les organisations syndicales de salariés contestent en mettant en avant que l'espérance de vie en bonne santé stagne voire régresse depuis quelque temps.

A moyen terme, le taux d'emploi augmente fortement notamment auprès des seniors et des jeunes, alors que la durée moyenne du chômage diminue. La contrepartie du maintien ou de l'entrée de ces deux catégories de population sur le marché du travail n'existe qu'au prix d'une insécurité et d'une précarité de l'emploi renforcée, qui rend leurs perspectives de « faire carrière » plus incertaines.

L'ensemble de la population en âge de travailler est donc poussé à accepter les emplois disponibles, qu'ils soient hors ou dans leur champ de compétence et à faire preuve de mobilité professionnelle (que ce soit dans le public ou dans le privé) et géographique. Ces transitions professionnelles de plus en plus fréquentes soulèvent la question de la portabilité des droits sociaux.

De même, les Français se retrouvent à travailler plus conséquemment par année (la réduction du temps de travail à 35 heures hebdomadaires est abolie et la durée légale de congés est limitée à 5 semaines par an pour tous les salariés des secteurs privé et public) mais également durant leur existence.

En outre, les progrès technologiques contribuent sensiblement à améliorer la productivité des salariés, tout en élargissant leurs capacités de création et d'innovation.

²⁷⁹ Le *workfare* est une aide sociale des États-Unis apparue dans les années 1970, qui prévoit que les bénéficiaires aptes au travail doivent travailler en échange de leur allocation.

L'accent est mis également sur la robotisation, son développement permettant d'automatiser un grand nombre de tâches et à remplacer de nombreux métiers. La place croissante occupée par les technologies entraîne pour certains une utilisation intensive des TIC dans leur vie quotidienne, alors que d'autres se limitent à des usages plus basiques et ont du mal à suivre la prolifération de ces outils et la vitesse de leurs évolutions. Pour ceux qui naviguent aisément dans cet univers numérique, un des risques est de développer de nouvelles formes de sociabilité virtuelle, plus superficielles, et pouvant conduire à un isolement affectif réel.

Ces changements majeurs ont tendance à reléguer l'humain au second plan, son bien-être et son épanouissement n'étant plus vraiment pris en compte. Outre des carrières professionnelles plus longues et entrecoupées de diverses périodes de transition, les objectifs de compétitivité et la précarité ambiante poussent chacun à être toujours plus performants. Cela se traduit par une intrusion quasi-permanente de la sphère professionnelle dans la vie privée, ce qui peu à peu rend ambivalent le rapport au travail. La crainte de perdre son emploi ou une part substantielle de ses revenus si les objectifs assignés ne sont pas atteints, détériore les conditions de travail et amplifie le sentiment de « mal-être ».

Les nouvelles formes de management ne parviennent ni à fédérer ni à fidéliser les salariés, dont les plus prompts quittent leur employeur et cherchent d'autres manières de travailler, y compris comme indépendants (auto-entrepreneurs, etc.) ou sur plusieurs emplois à temps partiel concomitants. Ce délitement du lien entre le travailleur et son entreprise conduit certains individus à développer un désir d'accomplissement personnel primant sur leur devoir vis-à-vis de la Société, sur leurs obligations professionnelles, voire sur la nécessité de gagner leur vie et de bénéficier d'une certaine sécurité de l'emploi. La notion même de travail est alors à repenser, celui-ci pouvant donner lieu à d'autres formes non monétaires de rémunération (compte épargne-temps, crédit de formation, service civil national, etc.) en contrepartie d'un travail reconnu d'intérêt collectif.

Pour autant, les acteurs économiques tentent d'imposer un modèle de société de consommation de masse poussée à son extrême, la recherche du bien-être étant axée principalement sur les satisfactions d'ordre matériel. Afin de stimuler la demande, le gouvernement en accord avec les banques de détail cherche à faciliter l'accès aux crédits à la consommation en direction notamment des salariés en situation précaire.

Ainsi, la consommation des ménages, la bonne santé des entreprises que ce soit sur la scène internationale ou le territoire français et un taux d'emploi élevé restent les principaux moteurs de la croissance économique.

Si l'objectif de tendre vers le « plein emploi » fait l'objet d'un consensus, la philosophie d'ensemble de cette politique soulève de nombreux débats. Son déploiement doit s'opérer sur une durée relativement longue pour s'avérer efficace et se heurte à des conflits sociaux importants.

Pourtant, les premiers résultats positifs sont constatés à moyen terme, avec une croissance économique qui décolle, un taux de chômage en baisse, une amélioration de la balance commerciale, etc. Ces éléments conjoncturels créent également de la richesse qui ne profite essentiellement qu'à une partie des Français qui occupent les emplois les plus qualifiés et/ou qui détiennent depuis plusieurs générations, un capital important. En effet, les inégalités sociales demeurent sans qu'elles soient corrigées par une politique de redistribution importante, les pouvoirs publics craignant qu'une augmentation massive des prélèvements obligatoires handicape la compétitivité de l'économie française.

Le scénario C ne permet donc pas de résoudre la question d'un meilleur partage des richesses et de la réduction des inégalités. Pire, la dérégulation du marché du travail conjuguée à la baisse des revenus de transfert tend au contraire à creuser ces inégalités, alors même que l'État se désendette peu à peu en poursuivant sa politique de réduction drastique des dépenses publiques.

Le mal-être au travail est un sentiment largement partagé par les hommes et les femmes qui subissent avec une forme de résignation pour certains, ces nouvelles contraintes pesant sur l'emploi et les conditions de travail. À terme, c'est la cohésion sociale du pays qui est mise en danger car le nombre de travailleurs pauvres ne cesse d'augmenter. La notion de solidarité collective et le souhait de vivre ensemble sont mis à mal, entraînant dans leur sillage un probable délitement de la société. Ce risque justifie à lui seul de réfléchir aux bases d'un nouveau scénario à même de générer l'espoir d'une vie meilleure pour les générations futures.

Scénario d : pour une autre répartition des richesses et une conception nouvelle du travail

Le scénario D s'inscrit dans la même temporalité que le scénario C (il débute vers 2020 et s'étend aux alentours de 2030) et dans un contexte conjoncturel marqué par une période de déflation, un chômage élevé, etc. Au niveau international, la concurrence entre l'Europe et les autres puissances continentales continue de se renforcer. Pour y faire face, de plus en plus de pays choisissent de se regrouper au sein d'organisations régionales leur permettant notamment d'accroître leur pouvoir économique et de protéger leurs secteurs stratégiques.

Au sein de l'Union européenne, de nombreux États membres ont traversé une longue période de crise et leur population ne supporte plus les politiques d'austérité qui leur sont imposées. Certains États décident alors de quitter l'Union, ne partageant plus les orientations prises au niveau communautaire et considérant qu'une plus grande autonomie leur permettra de mieux s'en sortir.

La France et l'Allemagne, dans le cadre d'une coopération renforcée²⁸⁰, impulsent un changement de cap, rapidement rejoints par certains pays et s'entendent pour développer une politique plus protectionniste et rendre le marché intérieur européen moins dépendant des bulles spéculatives et autres excès générés par la financiarisation de l'économie mondiale. Au sein de ce marché, de nouveaux leviers de croissance et d'emploi sont introduits pour s'inscrire dans une dynamique de développement durable. Des indicateurs de richesse non limités à la croissance du PIB sont également mis en place et élargis aux enjeux environnementaux, de bien-être, etc.

Le déploiement de ce dispositif prend du temps et ne permet, à court terme, ni de compenser les pertes d'emplois et de points de PIB générées par le déclin des secteurs économiques traditionnels, ni d'obtenir des effets visibles sur la croissance économique. Les États concernés doivent donc faire face probablement à une hausse du chômage et une baisse des revenus, sollicitant fortement leurs dispositifs d'aide sociale. Les disparités

²⁸⁰ La coopération renforcée est une procédure législative de l'Union européenne, qui désigne un acte juridique européen (une directive ou un règlement) qui ne s'applique pas aux vingt-huit États membres mais uniquement à ceux d'entre eux qui le désirent. Elle est instaurée par le traité d'Amsterdam en 1997.

existantes dans ce domaine font apparaître un besoin criant d'harmonisation sociale et fiscale, ainsi que la nécessité d'une amélioration des outils de gouvernance politique pour accroître le niveau d'intégration des États membres.

Durant cette période de profondes mutations de l'appareil productif, de nouvelles formes d'activités et d'économies (issues d'initiatives locales, etc.) se développent progressivement et permettent à moyen terme à la croissance économique de devenir plus stable en reposant majoritairement sur des moteurs internes. Cette croissance est cependant plus faible car elle bénéficie moins du dynamisme économique des pays en développement. De plus, l'influence de l'Union européenne sur la scène internationale diminue, même si elle conforte son efficacité dans certains domaines ciblés, comme la politique sociale, les grandes infrastructures, le marché intérieur de l'énergie, l'industrie de pointe, l'économie décarbonnée, etc.

Dans ce contexte, la France qui sort exsangue d'une politique décennale de rigueur sans être parvenue à moderniser son appareil productif et à réduire son taux de chômage, perçoit l'élaboration d'un modèle social européen comme une opportunité pour se réformer et tenter d'imposer certaines valeurs humanistes. Les tensions sociales extrêmement vives que notre pays a connues au cours de la décennie passée étant encore présentes dans les esprits, le gouvernement souhaite que cette réflexion menée à l'échelle européenne se décline en interne sur le mode participatif, en y associant l'ensemble des acteurs de la vie économique, sociale et environnementale.

Ainsi, pour repenser le modèle d'organisation collective du travail, le dialogue social est réactivé autour de deux problématiques centrales : quelles nouvelles formes d'emploi pour satisfaire les aspirations des Français et répondre aux enjeux du développement durable ? Quelles bases pour réfléchir à un nouveau contrat social ?

Les partenaires sociaux s'accordent sur le fait que le travail ne peut plus être assimilé à l'emploi, *a fortiori* à l'emploi salarié en CDI et à plein temps. L'unité de temps, de lieu et d'action qui régissait hier le monde du travail (conformément au théâtre classique) est progressivement abolie.

L'avenir est, en effet, à la pluriactivité, à la mobilité, au décloisonnement et à une transformation assez profonde de l'organisation des activités tout au long de la vie. Plutôt que d'attendre d'un seul et même travail des satisfactions tant matérielles qu'immatérielles, les Français cherchent à satisfaire leurs aspirations dans différentes activités. Ces dernières peuvent être monétarisées ou bénévoles et répondre à des contraintes différentes, tout en présentant des vertus complémentaires : éventuellement un travail salarié à temps partiel (sur la semaine, l'année, la vie) assurant un revenu minimum régulier ; un travail indépendant pouvant générer des revenus plus aléatoires ; des activités d'autoproduction ; des activités relevant davantage de l'intérêt collectif (via le milieu associatif notamment) et du désir de développer avec les autres de nouvelles aménités.

L'impact du « sens » du travail se renforce car il doit procurer de la satisfaction en raison principalement de son utilité réelle, la rémunération et la promotion professionnelle n'étant plus les seuls éléments de motivation.

Face à ce besoin de souplesse accrue, les exigences requises pour obtenir un prêt ou un logement en location, sont moins liées à la nature du contrat de travail. Parallèlement, se développe le statut de travailleur indépendant ou de collectifs de travailleurs indépendants, intervenant sur la base de contrats commerciaux conclus avec les organisations d'employeurs. L'émergence de ce nouveau statut passe d'une subordination au sein de l'entreprise à une

externalisation du travailleur qui mettra ses compétences à la disposition de multiples employeurs. « *Concernant les conditions de travail, ce n'est pas sans effet. On va retrouver du point de vue du « néo-artisan » l'opposition entre une autonomie forte versus le risque d'un isolement accru. Se pose également la question de la protection sociale et juridique qui doivent s'adapter à l'émergence d'une organisation du travail plus flexible et donc plus précaire* »²⁸¹. Pour lutter contre ces risques d'isolement et de précarisation, ces travailleurs peuvent mutualiser un certain nombre de moyens de travail au sein de coopératives, d'espaces de *coworking*²⁸², de *FabLabs*²⁸³, etc.

Les partenaires sociaux ont conscience que les capacités humaines sont la principale ressource pour améliorer la compétitivité de l'appareil productif et l'adapter aux enjeux du XXI^{ème} siècle. Pour valoriser cette ressource, le choix est acté que les politiques publiques de santé, de prévention, d'éducation et de formation tout au long de la vie relèvent des dispositifs de solidarité nationale. Les autres politiques sociales concernant le chômage, les maladies professionnelles et la dépendance relèvent du principe assurantiel²⁸⁴. Est également instauré un compte « épargne-temps » qui confère la possibilité aux individus, sous réserve d'une contrepartie en travail monétarisé et non monétarisé, de disposer d'un certain volume de temps libre assimilable aux loisirs ou à la retraite.

Pour accroître encore ce temps libre, une variante à ce dispositif est également évoquée et concerne le déploiement, sous certaines conditions, d'une allocation universelle (ou « revenu minimum d'existence garanti »). Ce revenu serait versé à tous sur une base individuelle, sans condition de ressources ni obligation de travail, permettant à chacun de définir librement sa participation à la société. Cette allocation est néanmoins conditionnée, par la possibilité de produire suffisamment de richesse au niveau national pour son financement. Elle dépend également des gains de productivité générés par les progrès technologiques. Les robots, par exemple, pourraient à long terme remplacer l'intervention humaine dans une part importante des activités productives et de services. À plus brève échéance, comme on l'a vu dans les scénarios précédents, l'essor des nouvelles technologies est à la fois destructeur de nombreux emplois et pourvoyeur de nouveaux métiers. Ces technologies améliorent donc la productivité d'une grande variété de secteurs, représentent une part croissante de la valeur ajoutée dans l'acte productif et soulagent notamment la pénibilité de nombreuses tâches pour les travailleurs. Leurs évolutions, au cours des prochaines décennies, laissent donc présager des mutations majeures pour le travail, que ce soit de manière sectorielle ou transverse.

Globalement, ce scénario aboutit à l'élaboration avec les partenaires sociaux d'un nouveau contrat social. Ce contrat intègre notamment les évolutions du droit du travail liées à l'harmonisation progressive des politiques sociales à l'échelle européenne. Il permet

281 Audition de Mme Pascale Levet, Directrice technique et scientifique de l'ANACT et de M. Romain Chevallet, responsable du département « solutions de transfert » de l'ANACT réalisée à la DPEPP, le 10 juin 2014.

282 Le *coworking*, travail coopératif ou encore co-travail est un type d'organisation du travail qui regroupe deux notions : un espace de travail partagé mais aussi un réseau de travailleurs encourageant l'échange et l'ouverture (source Wikipédia).

283 Un *fablab* (contraction de l'anglais *fabrication laboratory*, « laboratoire de fabrication ») est un lieu ouvert au public au sein duquel est mis à sa disposition toutes sortes d'outils, notamment des machines-outils pilotées par ordinateur, pour la conception et la réalisation d'objets.

284 La sécurité sociale lorsqu'elle fût conçue par Pierre Laroque s'est développée dans un contexte de croissance économique rapide et de plein emploi. Elle est assise sur le principe contributif, d'inspiration assurantielle et se trouve confrontée depuis les années 2000 à d'importantes limites liées à l'accroissement du chômage, au vieillissement démographique, etc.

aussi d'introduire plus de souplesse sur le marché du travail, tout en sécurisant les parcours professionnels grâce à la priorité accordée à la formation professionnelle et continue et à la création d'un compte social individuel assurant la portabilité des droits sociaux.

La construction de ce nouveau contrat constitue de surcroît le préalable indispensable à l'émergence d'une nouvelle économie plus en phase avec les perspectives de développement durable exigeant de la transversalité, de la mutualisation et des coopérations. Les modèles les plus à même de s'inscrire dans ces perspectives sont, pour ne citer que ceux existant déjà, l'Économie Sociale et Solidaire (ESS) qui s'affirme comme une économie d'utilité sociale au service de l'intérêt collectif et de la cohésion sociale ; l'économie positive qui se veut réparatrice de l'environnement tout en générant des profits ; l'économie circulaire qui tire des ressources à partir des déchets ; l'économie collaborative qui favorise les échanges entre personnes « *peer-to-peer* » ; l'économie de la fonctionnalité où l'usage des biens prime sur leur propriété. Cette liste ne peut être exhaustive, l'inventivité des Hommes étant par nature une ressource inépuisable.

L'amélioration du taux d'emploi est significative et résulte des effets générés par un marché du travail plus souple qui facilite l'accès à l'emploi pour tous, tout comme la faculté d'en changer régulièrement, d'acquérir de nouvelles qualifications et de bénéficier tout au long de sa vie active d'une promotion professionnelle.

Si l'accroissement de la richesse nationale demeure relativement modeste en profitant moins du dynamisme des marchés les plus porteurs hors de l'Union européenne, sa moindre dépendance aux fluctuations conjoncturelles des marchés internationaux est un véritable atout de stabilité. De plus, les efforts d'adaptation de notre appareil productif aux contraintes environnementales de long terme constituent aux alentours des années 2030, un avantage compétitif certain sur la scène internationale.

Cette richesse créée fait l'objet d'une importante politique de redistribution garantie par le nouveau contrat social. Ce contrat place l'Humain au centre des politiques sociales et impose une philosophie où la recherche du profit n'exclut pas la satisfaction du bien-être. Sous l'effet de cette redistribution, les inégalités sociales tendent progressivement à se réduire, même s'il demeure difficile de corriger celles déjà existantes à la naissance.

Enfin, ce nouveau contrat social s'applique à terme dans tous les États encore membres de l'Union européenne. Son existence est à l'origine du déploiement d'un grand marché intérieur de l'emploi, dont le libre accès est garanti par la portabilité des droits sociaux de chaque ressortissant.

Conclusion

Cet exercice de prospective réalisé sous la forme de scénarios présentant des futurs possibles est destiné à dégager un certain nombre d'enseignements en vue de construire l'avenir sur la base de décisions adaptées aux enjeux.

Les deux premiers scénarios²⁸⁵ ont une fonction d'alerte en montrant que les tendances observées, pour certaines depuis plusieurs décennies, conduisent à une impasse pouvant mener le pays au bord de l'implosion sociale voire du chaos. Ce n'est donc pas un souhait exprimé en ce sens et encore moins une volonté de s'inscrire dans une attitude défaitiste où plus aucun espoir ne serait permis pour les générations futures. Néanmoins, la gravité de la situation économique et sociale en raison notamment d'un taux de chômage de plus en plus élevé, appelle à la lucidité.

Les deux scénarios suivants²⁸⁶ marquent une rupture avec les deux précédents, même si de nouveau, aucun d'eux ne peut être considéré comme l'expression d'un avenir souhaitable. Ils s'appuient sur deux logiques différentes : le premier cherche à restaurer rapidement la compétitivité, en levant principalement toutes les contraintes pesant sur l'emploi ; le second valorise les capacités humaines et la création de nouveaux leviers de croissance pour répondre aux enjeux du développement durable.

Ces quatre futurs possibles sont une illustration des profondes mutations que connaît actuellement le monde du travail. Plusieurs tendances, pour certaines anciennes et pour d'autres plus récentes, sont ainsi mises en exergue.

D'un point de vue structurel, l'aggravation du niveau d'endettement public interroge l'avenir de notre modèle de protection sociale et plus particulièrement des revenus de transfert. Pour des raisons similaires, la diminution des effectifs dans la fonction publique pourrait s'accélérer à plus ou moins long terme.

De même, la hausse du taux de chômage en période de faible croissance apparaît comme une difficulté majeure pour les différents gouvernements qui se succèdent depuis plusieurs décennies²⁸⁷.

D'autres tendances émergent depuis plusieurs années et pourraient s'inscrire durablement dans l'univers professionnel : l'accentuation de l'individualisation qui percute la notion de collectif de travail, l'accroissement de la porosité entre les sphères privée et professionnelle qui résulte notamment du déploiement des TIC, ou encore l'élargissement de la fracture sociale en raison de la dualité du marché du travail et d'une hausse de la précarité tendant à paupériser une partie de la classe moyenne.

« Travailler » et conserver son emploi figurent parmi les principales préoccupations exprimées par les Français. Ainsi, le travail reste une valeur forte et structurante pour l'ensemble d'entre eux, même s'il doit évoluer, surtout d'un point de vue qualitatif, pour mieux répondre à leurs aspirations. En effet, on n'attend plus d'un seul et même travail des satisfactions tant matérielles qu'immatérielles. Différentes nouvelles activités au service de l'intérêt collectif prennent une place importante et deviennent source d'épanouissement.

285 « Le travail dans la société duale » et « La faillite d'un modèle social ».

286 « Restaurer la compétitivité à tout prix » et « Pour une autre répartition des richesses et une conception nouvelle du travail ».

287 En 1993, François Mitterrand affirmait déjà que « dans la lutte contre le chômage on a tout essayé », sans obtenir de résultats probants.

Ces aspirations impactent le monde du travail et plus globalement nos modes de vie. Afin que chacun puisse trouver sa place dans un nouveau modèle d'organisation collective des activités, plusieurs pistes d'actions peuvent être envisagées.

Les nouvelles technologies vont continuer à transformer profondément l'univers du travail, aussi bien en termes d'organisation matérielle que temporelle des activités professionnelles. Si les progrès technologiques peuvent améliorer les conditions de travail et en réduire la pénibilité, le caractère ambivalent de certaines technologies ne peut être, pour autant, ignoré. Ainsi, les TIC sont au centre de la plupart des activités tous secteurs confondus et peuvent aussi être utilisées afin d'accroître les procédures de contrôle à l'égard de leurs utilisateurs. La vigilance est donc de mise pour que les innovations technologiques à venir soient bien au service de la population et non une nouvelle forme d'asservissement.

Pour répondre aux enjeux de mobilité professionnelle et géographique ou encore aux aspirations à la pluriactivité, l'introduction d'une plus grande souplesse au sein du marché du travail pourrait se justifier à condition toutefois que cet assouplissement prenne mieux en compte l'articulation des temps de vie et que la séparation entre les sphères professionnelle et privée soit mieux préservée.

De même, les périodes de transition professionnelle risquent de se multiplier à l'avenir et nécessitent de réfléchir, dès maintenant, à une meilleure sécurisation des parcours professionnels tout au long de la vie active. L'objectif est que nul ne se sente abandonné ou désemparé pour faire face à ces transitions. Les politiques publiques d'éducation et de formation continue sont d'excellents outils pour y parvenir, à la condition d'effectuer un meilleur ciblage en direction des personnes en ayant le plus besoin. En complément, garantir la portabilité des droits sociaux par la création d'un compte social individuel serait un élément supplémentaire de sécurisation.

Au regard des nouvelles aspirations, la promotion sociale et le niveau de rémunération ne sont plus les seuls vecteurs de la motivation professionnelle. Les notions d'épanouissement, de reconnaissance et de bien-être au travail sont de plus en plus souvent évoquées quel que soit le niveau de qualification du poste occupé. Les prendre en compte permettrait de mieux fidéliser et fédérer les équipes. Pour y parvenir, l'adaptation des stratégies et outils managériaux existants serait une première étape, tout comme la sensibilisation de toute la chaîne managériale (du top management à celui de proximité).

De manière générale, les nouvelles formes d'organisation collective du travail semblent tendre vers des systèmes plus horizontaux avec une chaîne hiérarchique sensiblement raccourcie. Si les bienfaits de cette évolution ne sont pas encore démontrés, l'idéal serait qu'elle permette de libérer le potentiel créatif de toute personne travaillant dans ce type de structure, tout en lui assurant une réelle autonomie, qui ne doit pas conduire à l'isolement en cas de difficultés.

La fonction de DRH conserve une place prépondérante pour accompagner toutes les mutations à venir dans le monde du travail au cours des vingt-cinq prochaines années. Relever un tel défi suppose que cette fonction support soit valorisée au sein des organisations collectives de travail et surtout qu'elle ait les moyens de s'y préparer. Une piste possible serait de créer une plateforme « RH » qui, sur la base d'exercices de prospective, centraliserait les principaux enseignements pour l'avenir. À l'instar de ce focus, un tel outil permettrait d'anticiper les changements et donc de mieux y réagir.

Enfin, dans un contexte de mondialisation et de financiarisation de l'économie où l'humain est de moins en moins pris en compte, tenter de réfléchir à un modèle social qui

place les capacités humaines comme le principal moteur du développement durable, est une piste ambitieuse mais indispensable à long terme. L'échelle européenne paraît la mieux adaptée pour élaborer ce nouveau modèle.

Si les dysfonctionnements actuels de l'Union européenne ne peuvent laisser présager l'imminence d'une telle orientation, le passé nous a montré que c'est à l'issue des périodes de crises les plus aiguës que la construction européenne a progressé. C'est pourquoi, imaginer que sur la période de 2020-2030, les États membres parviennent progressivement à s'entendre en harmonisant leurs législations sociales pour créer un grand marché intérieur de l'emploi, pourrait ne pas être si illusoire.

Au-delà, c'est une nouvelle approche qui serait à privilégier pour que la création de richesse cesse d'être appréciée uniquement sous le prisme de la croissance du PIB. Ainsi, si les réflexions déjà engagées autour de nouveaux indicateurs de richesse prenant en compte, par exemple, le bonheur et le bien-être, parvenaient à s'imposer à l'échelle européenne, les répercussions sur nos façons de travailler et plus globalement de mener à bien nos activités pourraient être considérables.

Déclaration des groupes

Agriculture

Le groupe remercie et félicite la rapporteure d'avoir su mener à bien ce rapport. Après un démarrage difficile, des échanges parfois vifs, la section est parvenue à s'entendre sur des compromis et à établir un portrait fidèle de la France économique, sociale et environnementale.

Les propositions sur les investissements ont plus particulièrement attiré l'attention du groupe de l'agriculture. Nous vous rejoignons dans votre demande d'un aboutissement rapide des 34 plans industriels nationaux. Globalement, nous approuvons la volonté d'une dynamique générale en faveur des investissements et de la recherche.

Il est essentiel de remettre l'appareil de production en marche avant. Dans un contexte économique et politique bouleversé, les producteurs agricoles et les industries agro-alimentaires peinent à accéder à des marchés majoritairement en croissance. Cela met en péril la pérennité des exploitations agricoles et des entreprises d'amont et d'aval.

La profession agricole se mobilise depuis plusieurs mois sur ces sujets. Nous avons demandé, notamment face aux distorsions de concurrence et pour favoriser la compétitivité des outils de production, un allègement et une simplification des réglementations administratives et environnementales. Ces dispositifs réglementaires sont, personne ne l'ignore, beaucoup plus contraignants chez nous que dans certains États de l'Union européenne.

Nous travaillons, depuis de nombreuses années, en partenariat avec de nombreuses collectivités locales, à développer une meilleure accessibilité, pour tous les consommateurs, à une alimentation produite en France, en particulier dans le cadre de la restauration collective.

C'est d'autant plus important que nos concitoyens sont demandeurs de productions de qualité et de proximité. Il faut tout mettre en œuvre pour répondre à cette demande. Il nous faut des outils pour relever ce défi. Le guide présenté récemment sur ce sujet doit y contribuer.

Le groupe de l'agriculture a apprécié la tonalité générale de ce texte. Sans nier les difficultés de notre pays, le rapport met en avant les atouts indéniables dont dispose la France. Nous saluons cette attitude résolument positive, à contre-courant d'un défaitisme trop souvent répandu et entretenu.

Le groupe de l'agriculture a voté le rapport.

Artisanat

Ce rapport pose un diagnostic réaliste et équilibré sur la situation économique et sociale, comme sur les thématiques spécifiques des prélèvements obligatoires et du logement.

Notre intervention d'aujourd'hui est l'occasion de souligner certains points importants pour l'artisanat et de compléter quelques propositions du rapport.

La crise se prolonge en France et en Europe. L'activité économique stagne et les signes de reprise se font attendre.

Au-delà des difficultés conjoncturelles, la France est confrontée à des fragilités plus anciennes qui pénalisent son économie. Cela nécessite d'engager des réformes de fond, sans perdre de vue la trajectoire d'assainissement budgétaire.

Il faut rechercher la réduction de la dépense publique, mais de manière rationnelle. Ainsi, l'État doit avoir une politique claire et transparente pour améliorer l'efficacité économique, sociale et environnementale des dépenses publiques. Toutefois, la contrainte budgétaire ne doit pas interdire des investissements publics ciblés et favorisant la compétitivité, à l'instar des grands travaux d'infrastructures.

En parallèle, des réformes doivent impérativement être conduites, autour de projets porteurs pour l'activité et pour l'emploi. En effet, la réduction des déficits ne saurait trouver sa réponse dans une augmentation des prélèvements obligatoires, dont le niveau a conduit au « ras-le-bol fiscal » tant du côté des ménages que des entreprises.

Il faut surtout redonner aux entreprises des marges de manœuvre pour investir et embaucher. Ces dernières années, les baisses d'activité et les problèmes de trésorerie, ainsi que les défaillances ont été de plus en plus nombreux.

Certes, la crise et la concurrence sociale et fiscale entre États membres, ont largement contribué à cette situation ; mais d'autres facteurs structurels ont conforté les difficultés.

Or, aujourd'hui, l'environnement des entreprises continue de se dégrader. Le récent mouvement de mobilisation est venu rappeler l'urgence de la situation.

Il faut en effet en finir avec la complexité et l'instabilité législative et réglementaire, source d'insécurité juridique et financière, nuisible à l'investissement.

Il faut également améliorer l'accès au crédit des TPE-PME, que ce soit pour investir ou pour répondre à une insuffisance temporaire de trésorerie, mais aussi favoriser leur soutien par la Banque Publique d'Investissement.

Il faut enfin agir sur le niveau des prélèvements obligatoires.

Si le rapport reconnaît le besoin d'adaptation des régimes sociaux pour en réduire les déficits et en assurer leur pérennité, il concentre ses propositions sur la fiscalité. Sur ce point, nous saluons en particulier celle visant à soustraire de l'impôt la part des bénéfices réinvestie dans l'entreprise, que celle-ci soit soumise à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu.

Toutefois relancer l'emploi suppose également de baisser le niveau des charges sociales qui pèsent sur le travail et qui constituent une exception française.

La reprise de l'investissement implique aussi de restaurer la confiance dans l'action publique, en assurant sa lisibilité et l'adéquation entre les mesures prises et les objectifs annoncés. Nous pensons notamment à la simplification administrative et à la relance de l'apprentissage.

Enfin, il faut davantage valoriser les atouts nationaux et encourager les secteurs sources de richesse pour notre commerce extérieur.

Dans le même temps, il importe d'agir au niveau européen pour construire des projets partenariaux porteurs, pour harmoniser notre fiscalité et pour lutter contre les pratiques illégales de détachement des travailleurs.

Le groupe de l'artisanat a voté ce rapport.

Associations

Il n'était pas facile, suite à la non adoption par notre assemblée du rapport sur l'état de la France 2013, de reprendre le flambeau pour cette année. Hélène Fauvel l'a fait. Elle a conduit la réflexion avec ce qu'il fallait d'autorité, d'écoute et d'humour pour permettre à nos débats, souvent délicats sur le fond, de se dérouler dans de bonnes conditions et de déboucher sur le rapport soumis à notre assemblée ce jour. Nous la remercions pour son investissement et son ouverture. Nous remercions également les équipes qui l'ont entourée.

Notons en premier lieu que le rapport est audacieux dans sa structure. La première partie sur la situation générale de la France, ponctuée d'une analyse du moral des Français, bénéficie d'une pédagogie bien appropriée pour la compréhension des sujets développés.

Fait inédit pour un rapport du CESE, trois focus sur des sujets prégnants de cette année font l'objet de la seconde partie, tout aussi didactique. Pour notre assemblée, produire une analyse partagée est déjà un pas qui peut permettre aux décideurs d'aller plus avant dans la résolution des problèmes.

Le focus sur les « *évolutions du travail* » présente, suivant une méthode originale mais non moins rigoureuse, des scénarios d'avenir qui ne sont pas des prévisions. Cela a le mérite de nous obliger à dépasser nos propres opinions pour envisager de possibles transformations à venir à partir desquelles il est alors possible d'agir, dans la mesure où les perspectives décrites ne seraient ni souhaitées ni souhaitables.

Au-delà de ses analyses et constats, ce rapport comprend des recommandations importantes. Celles-ci trouvent, semble-t-il, leur fondement commun dans la conviction qu'il faut créer les conditions permettant la mise en place progressive d'un développement « autre » qui n'est possible qu'en prenant appui sur l'existant.

Le groupe des associations souscrit à l'ensemble de ces recommandations. Il tient cependant à mettre l'accent sur quelques-unes d'entre elles : particulièrement, celles mises en avant sur la lutte contre « *le délitement de notre société* ». Maintenir et développer la cohésion sociale, réduire les inégalités, agir en faveur de l'emploi, du logement et d'une plus grande justice fiscale, en adaptant notre modèle social tout en assurant sa pérennité : tels sont les enjeux défendus.

Le second point concerne « *les projets fédérateurs autour d'un nouveau modèle de développement* ». L'économie sociale et solidaire, l'économie numérique, circulaire, collaborative ou encore l'économie verte sont des formes d'économies qui inventent des chemins pour construire ce nouveau modèle de développement. Il faut donc les encourager.

Le groupe des associations a voté le rapport.

CFDT

Aussi étonnant que cela puisse paraître, voilà près de dix ans que le CESE n'avait pas abordé le sujet sensible des prélèvements obligatoires. La matière pourtant n'a pas manqué. Il est vrai que s'élever au-dessus des caricatures qui émaillent en général ce débat n'a rien d'évident dans un monde où tout s'apprécie en noir et blanc et où ceux qui ne hurlent pas avec les loups, d'où qu'ils proviennent, sont inaudibles.

À un moment où l'outrance le dispute à la caricature, allant du « ras-le-bol » au « haut-le-cœur » fiscal, c'est tout à l'honneur du Conseil de se risquer à substituer au gouvernement

des médias et des sondages la vérité des faits. Ce chapitre du rapport n'épuise pas le sujet, loin de là, mais il a le grand mérite de poser des fondations saines sur lesquelles doit porter la réflexion tout en esquissant quelques pistes de réforme.

Le seul encadré sur les comparaisons internationales incertaines en matière de prélèvements obligatoires, en raison de l'absence de définition universelle de ce que sont ces prélèvements, suffirait à voter ce rapport. De fait, ces comparaisons n'ont aucun sens si on ne met pas en regard les dépenses que les prélèvements servent à financer, les modes d'organisation des systèmes de protection sociale, et si on ne tient pas compte des conventions qui président à la notion même de prélèvements obligatoires.

La France a fait les choix d'une protection sociale de haut niveau et d'une mutualisation la plus large possible des prestations sociales au travers d'organisme à « adhésion » obligatoire : sécurité sociale, UNEDIC, ARRCO-AGIRC... Ces choix qui placent la France en tête du classement des dépenses. On nous dit qu'il faudrait les baisser. Nous disons que nous avons au contraire tout lieu d'en être fiers. Il faut cesser de laisser penser, ou de laisser dire, que ces dépenses seraient du gaspillage. Les pensions de retraites, les allocations chômage ou familiales représentent pour des millions de personnes des revenus qu'ils vont consommer. S'agissant des prestations de santé, elles alimentent un secteur entier qui pèse plus de 10 % du PIB et de l'emploi. Dans les deux cas, ces dépenses alimentent la croissance. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si la France a connu une moindre récession que ses voisins au plus fort de la crise. Cela ne signifie pas qu'on doive s'abstenir d'adapter ce modèle social et de réaliser des gains d'efficacité permettant de le préserver, mais ce n'est pas cela qui fera descendre la France dans le classement. Ajoutons qu'un système moins solidaire n'est en rien le gage de moindres dépenses : la dépense de santé est de 17 % aux États-Unis, elle est de 12 % en France.

Tout en appuyant l'essentiel de ses recommandations, la CFDT est moins enthousiaste sur le reste du contenu du rapport qui nous semble renforcer le pessimisme ambiant et la défiance vis-à-vis des pouvoirs publics et des responsables politiques. Les amendements ont permis de relativiser ce constat en rappelant, par exemple, que la France fait figure d'exception dans une Europe vieillissante avec un taux de population âgée de moins de 25 ans, supérieur de 3 points à la moyenne européenne et de 5,5 points à celui de l'Allemagne. La situation de la France comme de l'Europe est déjà suffisamment inquiétante sans qu'on s'oblige à en rajouter dans la sinistrose ou à taire certains de ses atouts.

Mais cette tonalité un peu désespérante s'explique aussi par le parti pris, dans ce rapport comme dans les deux premiers, d'en asseoir l'architecture sur le ressenti des Français, sur des sondages (dont certains contestables), qui ont évidemment pour effet d'aggraver la perception de la réalité. La CFDT s'abstiendra aujourd'hui de développer à nouveau les axes sur lesquels pourrait s'articuler un rapport sur l'état de la France qui soit plus tourné vers l'avenir et porteur d'espoir. En revanche nous voulons redire que si ce rapport doit survivre au-delà de la mandature, les conditions de son élaboration doivent être révisées : construire un tel rapport, en faisant en sorte qu'il puisse être remis aux parlementaires avant les grands débats budgétaires de l'automne exige du temps et de la sérénité. La mise en place en cours d'année d'une commission dédiée aura été perturbante et mérite de poursuivre la réflexion sur les conditions d'élaboration du rapport au sein de l'institution.

La CFDT a voté le rapport.

CFE-CGC

Le groupe remercie la rapporteure ainsi que toute l'équipe pour ce rapport équilibré. La tâche n'était pas mince tant notre monde est mouvant marqué par l'impuissance des politiques, l'omniprésence de la finance, marqué par des menaces sur la stabilité sociale, sur le climat, par le développement de l'individualisme.

Les équilibres recherchés durant les Trente Glorieuses ont été mis à mal par une libéralisation galopante à partir des années quatre-vingt, celle-ci a d'abord dopé la croissance, mais la diminution de la part des salaires dans la valeur ajoutée, l'augmentation de dividendes, bien au-delà des bénéfices des grandes entreprises, associée qui plus est à un investissement insuffisant pour préparer l'avenir, ont mis à mal nos modèles.

La crise financière aurait pu tout emporter avec elle si d'importants plans de soutien n'étaient pas venus secourir les banques calmant le jeu de la spéculation et évitant une crise de confiance brutale.

Pour autant, ces plans n'ont pas été efficaces pour relancer l'économie. En Europe, la course au moins-disant fiscal et social est une course à l'abîme ; le dogme de la concurrence par les coûts est suicidaire. À terme, il augmente le chômage, accroît l'endettement et crée de la récession au point de risquer la déflation, phénomène dont on ne sait comment sortir.

La politique de rigueur imposée en Europe raréfie les recettes fiscales et handicape à la fois la diminution des déficits et les capacités de relance qui dès lors devient auto-entretenu.

D'autres dangers frappent à la porte : accélération d'épuisement des ressources naturelles, changements climatiques, inefficacité de la politique de l'emploi, problématique du logement, développement de la pauvreté, pour n'en citer que quelques-uns. Tout ce qu'il faut pour créer un climat de doute, de sinistrose dans la société.

Prenons garde à ne pas tomber à un point de rupture en cassant les protections sociales, elles ont été un amortisseur de crise efficace et nécessaire. Notre modèle social doit être préservé.

Attention à ne pas jouer avec le feu avec la fiscalité alors que les recettes de l'État reposent trop largement sur les classes moyennes et moyennes supérieures et que de nouveaux effets de seuil naissent sans cesse. Qu'arriverait-il si ces classes refusaient de s'acquitter de l'impôt comme le font certaines entreprises ?

À ce propos, nous regrettons que ce rapport n'ait pas clairement tiré la sonnette d'alarme face aux attaques contre le quotient familial et la réduction des allocations familiales en fonction du revenu des ménages. Ces domaines sont faits pour organiser une redistribution horizontale pas verticale. Il existe d'autres instruments pour cela. On vient de mettre le doigt dans un engrenage fort dangereux.

Dans ces conditions, on pourrait un jour opérer les remboursements de sécurité sociale en fonction du revenu. C'en serait terminé pour notre modèle universel.

Nous souhaitons insister sur les recommandations suivantes : lutter contre le risque de déflation en abandonnant une concurrence prioritairement ciblée sur les coûts, faire des investissements ciblés un des moteurs de sortie de la crise notamment pour assurer la transition écologique, modifier la politique du logement un secteur riche en emplois et indispensable au modèle social, relancer l'ascenseur social.

Nous devons éviter le délitement de notre société. Nos concitoyens ne croient plus en aucun modèle, les jeunes ont de plus en plus de difficultés à entrer dans la vie active, tout se passe comme si l'horizon était bouché, or la France fournit des talents de créateurs qui intéressent d'ailleurs nombre d'autres pays. Il faut arrêter le *french bashing* et retrouver confiance en l'avenir. Il est temps que les entreprises qui en ont les moyens se remettent à entreprendre, c'est-à-dire à investir plutôt que de tout attendre de l'aide de l'État.

Songeons que la fraude fiscale et sociale, qu'elle vienne des entreprises ou des individus, représente bien plus d'argent que le déficit de la Sécurité sociale et encore je ne parle même pas d'optimisation fiscale pour l'instant légale.

En dépit de ces quelques regrets, le groupe a voté, sans état d'âme, ce rapport.

CFTC

Ce qui est ressenti à la lecture de ce rapport, c'est le souhait que l'Europe infléchisse quelque peu sa politique très restrictive. En fait dans la zone euro, la France n'ayant pas seule la maîtrise des décisions, nos partenaires ne manqueront pas de nous inviter à réduire nos déficits. Il n'en reste pas moins que pour nombre de nos concitoyens l'Europe déçoit, n'est pas protectrice d'où leur envie de se replier sur eux-mêmes.

Le chômage est manifestement la préoccupation majeure des français. Les embauches se font majoritairement en CDD ou autres contrats précaires. Un nombre toujours plus important de secteurs sont désormais touchés.

L'alternance et l'apprentissage sont mis en avant comme facteur de réussite. Aussi on ne peut que déplorer que les conditions de recours à l'apprentissage aient été durcies.

Par ailleurs, les emplois aidés ne sont qu'à 20% à destination des PME, alors même qu'ils débouchent sur de vrais emplois. Le groupe de la CFTC dénonce aussi l'artificialisation des sols qui nuisent à notre agriculture.

Alors que le pouvoir d'achat baisse, il faut faire attention de ne pas continuer à construire des centres commerciaux qui seront les friches de demain.

Le problème du logement est longuement abordé dans le rapport. Les aides gouvernementales sont tournées vers le neuf. Notre groupe préconise la rénovation du bâti existant, ce qui permettrait le développement d'emplois de qualité dans l'artisanat.

Nombre de lois, de décrets et de règlements sont édités sans véritable cohérence.

Nous sommes soucieux par ailleurs de la possibilité pour nos PME d'accéder aux crédits.

La fiscalité sur laquelle vous vous étendez longuement est devenue insupportable tant pour les petites entreprises qui créent les emplois, que pour le pouvoir d'achat des familles.

Le focus prospectif appelle à des réflexions très approfondies sur l'entreprise qui doit demeurer une communauté humaine.

Pour conclure, nous souhaitons que notre classe politique ne soit pas sourde aux préoccupations de nos concitoyens et n'oublie pas de les associer aux grandes décisions et fasse preuve d'exemplarité.

Le groupe de la CFTC a voté favorablement.

CGT

Disons-le sans ambages : l'ajout au rapport du texte de la délégation à la prospective et son contenu nous posent un problème. Cet exercice n'a pas sa place, à notre avis, dans un rapport sur l'état de la France puisqu'il est détaché par nature de la situation réelle. Au contraire, la question du travail devrait irriguer toute l'analyse de l'état actuel de la société française, elle devrait aussi être traitée autrement.

Le corps principal du rapport, quant à lui, constitue un travail de très bonne qualité. Il doit énormément à l'engagement, à la capacité de synthèse et au travail acharné de notre collègue chargée de rapporter.

Le groupe tient à remercier particulièrement la rapporteure car elle a permis à notre assemblée de produire une analyse solidement étayée de la crise économique, sociale, écologique, et d'en tirer une critique argumentée des politiques d'austérité.

Un chapitre devait être placé sous le signe du « ras-le-bol fiscal », ce slogan poujadiste visant à masquer ce qui rendrait le poids de la fiscalité insupportable à la majorité de nos concitoyens : l'insuffisance des richesses produites dans ce pays et de la part qui revient à ceux qui les créent par leur travail, notamment en raison de la profonde injustice de notre système fiscal. Heureusement, le rapport montre finalement que le consentement à l'impôt devrait reposer sur une meilleure maîtrise par les citoyens des choix qui président à l'orientation des dépenses publiques. Il souligne par exemple que les innombrables aides publiques versées aux entreprises devraient faire l'objet d'un examen sérieux de leur efficacité.

L'analyse économique et sociale proposée par le rapport met en lumière l'insuffisance de la demande. En ce qui concerne l'offre, la place centrale de l'emploi et de la lutte contre la précarité n'est pas oubliée ; il est fortement rappelé que la sortie de crise passe par des investissements, publics et privés, ciblés sur l'efficacité économique, sociale et environnementale.

Investissement crucial pour l'avenir, nos recommandations prennent en compte la colère et l'angoisse du monde de la recherche, et soutiennent sa demande d'un développement et d'une sécurisation des emplois scientifiques.

Le financement des investissements doit se faire par l'emprunt. Aussi le rapport préconise-t-il de réorienter le crédit bancaire au service de l'emploi et des investissements dans les PME. Il ne craint pas de se prononcer pour une nouvelle sélectivité de la politique monétaire en faveur de l'emploi, de la création de valeur ajoutée dans les territoires et de la préservation de l'environnement.

Il est significatif que ces préconisations, qui n'ont rien d'anodin et qui sont loin de procéder d'un consensus mou, rassemblent un large assentiment.

Le vote du groupe CGT a porté exclusivement sur le corps principal du rapport. Il a été positif.

CGT-FO

Élaborer le rapport annuel sur l'état de la France dans un contexte de crise économique, sociale voire démocratique, avec l'objectif de parvenir à un consensus au sein de cette assemblée tenait de la gageure. Aussi, le groupe Fo tient à mettre l'accent sur le travail

remarquable réalisé par la section, sous la conduite d'Hélène Fauvel. Cette dernière a su garder son cap et faire passer les messages qui lui tenaient à cœur, tout en faisant preuve d'un sens de l'écoute et du compromis très marqué. Les débats ont été passionnants, parfois passionnés, mais toujours emprunts d'une grande dignité et d'un sens du respect mutuel. Le groupe Fo tenait à le souligner.

Avec ce rapport, le CESE alerte les décideurs publics sur les risques aigus fragilisant la cohésion sociale de notre pays. Les inégalités sociales toujours plus marquées, un chômage élevé, une précarité massive, une économie grippée, l'ascenseur social bloqué favorisent les tendances à l'individualisme voire au repli sur soi, au refus de l'impôt, et menacent à terme la démocratie.

Pour Fo, le politique et donc l'État ont leur responsabilité engagée pour mettre un terme à cette spirale infernale. D'ailleurs, l'un des intérêts majeurs du rapport est de remettre au centre du politique le rôle essentiel de l'État comme vecteur de l'intérêt général. Oui, il est possible que notre pays avance, se réforme, sans pour autant casser l'édifice républicain, la république sociale à laquelle Force ouvrière est attachée.

Durant toute la campagne des élections professionnelles dans la fonction publique, qui a vu une progression générale des listes Fo, la confédération Force ouvrière n'a eu de cesse d'affirmer qu'il n'y avait pas de République sans services publics, dotés d'agents et de moyens nécessaires à leur fonctionnement, à leur qualité et leur accessibilité à tous.

Pour Fo, la prise de conscience courageuse du CESE affirmant que les politiques de rigueur et d'austérité nous mènent à la catastrophe et doivent être supplantées par des politiques de relance de l'investissement tant public que privé, est un acte politique essentiel, qui devra être entendu. Rompre avec l'austérité, suicidaire, réviser profondément en ce sens les traités européens sont des actes nécessaires pour que la construction européenne devienne moteur du progrès dont le monde a impérativement besoin, pour les droits de l'Homme, le progrès social et la préservation de l'environnement.

Pour Fo, les décideurs publics doivent agir et réformer les politiques économiques et sociales au vrai sens du terme « réforme », celui du progrès social, tenant compte impérativement désormais des enjeux environnementaux. Il faut en finir avec un sens trop souvent compris de ce mot comme facteur de régression sociale pour la majorité de nos concitoyens. Comme le souligne le rapport, les réformes ne doivent pas être conduites en se basant sur des positions dogmatiques et une lecture littérale des textes, menaçant en premier lieu la survie de notre modèle social et nos acquis sociaux.

Le rapport souligne également à juste titre que la lutte contre les inégalités passe par une réforme de grande ampleur de la fiscalité. Il faut donc inverser la tendance au moins-disant social et fiscal en rendant une place bien plus importante à l'impôt sur le revenu face à l'ensemble des prélèvements obligatoires, celui-ci étant le seul à prendre en considération les facultés contributives de chacun.

Pour Fo, mettre un terme au « ras-le-bol » fiscal passe par un rétablissement du consentement à l'impôt, que ce soit par un examen des centaines de niches fiscales dont l'utilité peut être contestée, que par la lutte contre la fraude fiscale qui atteint des montants équivalents au déficit budgétaire de l'État en donnant à l'administration fiscale les moyens nécessaires.

Fo est plus interrogative sur les recommandations du rapport visant à accorder une place plus importante à la fiscalité environnementale. Que l'on se comprenne bien, notre

groupe est extrêmement attentif à la question environnementale. Mais le principe du pollueur-payeur n'élimine pas la pollution et conduit au risque de frapper plus lourdement les ménages aux revenus modestes et leur accès aux biens de première nécessité (eau, carburant, etc.). Il revient à l'impôt sur le revenu de donner les capacités d'interventions nécessaires aux politiques publiques en faveur de l'environnement, tant en matière d'investissements que de mise en place d'aides financières adaptées et d'alternatives crédibles et cohérentes avec des comportements plus vertueux.

Pour Fo, le constat du rapport annuel 2014 est sans appel : notre société peine à croire en un futur meilleur et manque d'une vision qui suscite l'adhésion de tous. Ni la réduction de la dette et des déficits, ni la course au moins-disant social et fiscal ne sauraient répondre aux attentes des Français. Ces derniers sont de plus en plus nombreux à souhaiter que soit accordée enfin à l'humain une place centrale dans l'économie. Il s'agit ainsi de construire pour et avec les peuples, en France comme en Europe, un projet qui rassemble autour de l'analyse partagée d'un avenir souhaitable et non subi.

Estimant que la démonstration est amplement réussie, le groupe Fo votera l'avis sans réserve aucune.

Coopération

La crainte de voir l'Europe s'enfermer dans le piège de la stagnation est grand : la croissance est à peine perceptible ; l'inflation dangereusement faible ; le poids des dettes publiques difficile à contenir dans plusieurs pays. En France, un taux de chômage massif perdure.

Il n'y aura ni croissance, ni emplois sans investissement.

Le plan d'investissement qui vient d'être présenté par la Commission européenne qui prévoit 300 milliards d'euros d'investissement sur les trois prochaines années, est une première étape. Mais les doutes sont déjà présents sur son ampleur. A défaut de crédits publics disponibles, ce plan mise avant tout sur la relance de l'investissement privé. Comment relancer la machine économique européenne ?

En France, les chefs d'entreprise dans l'industrie ont l'intention de baisser leurs investissements de 3 % l'an prochain. Les entrepreneurs ne se contentent pas d'attendre que le carnet de commandes se remplisse ; ils anticipent, ils créent ce qui, sans eux, n'aurait pas existé. Ce sont eux qui prennent l'initiative. Mais pour cela, il faut qu'ils aient des perspectives, qu'ils puissent espérer un retour sur investissement et qu'ils aient aussi des marges de manœuvre. Les entreprises sont attentives au cadre fiscal et économique au sens large dans lequel ils vont pouvoir s'inscrire. L'instabilité actuelle, le manque de lisibilité, le poids des prélèvements expliquent aujourd'hui leur attentisme. Le coup d'arrêt à l'investissement des collectivités locales pèse également sur certains secteurs d'activité comme le logement et les travaux publics.

Autre preuve de la stagnation économique, l'industrie européenne produit 20% du PIB mondial selon les dernières statistiques de la commission européenne. Ce niveau était de 28 % en 2004. Sur la même période, la production industrielle chinoise est passée de 12% à 24 % du PIB mondial. Le rapport annuel souligne bien la nécessité de renouer avec une politique industrielle ambitieuse en France et en Europe.

Depuis le début de l'année, la contribution du commerce extérieur à la richesse nationale reste négative. Le recul du déficit, traduit plus l'atonie de l'économie intérieure française que le dynamisme des exportations, toujours en repli. Or l'exportation est également un enjeu majeur pour dynamiser la croissance. Renforcer notre capacité à exporter, notamment dans nos secteurs leader comme l'agroalimentaire, c'est contribuer à un solde positif de la balance des paiements. Nos exportations consolident des activités et des emplois. Il nous faut certes améliorer notre compétitivité coût, mais aussi la valeur ajoutée des exportations françaises en misant sur l'innovation et la recherche. Le rapport insiste avec justesse sur ces points.

Autre grand sujet de préoccupation, le risque de déflation se confirme. Sur un an la baisse de certains prix atteint 0,8%. Un recul qui porte principalement sur les produits alimentaires. Les prix à la consommation des produits alimentaires dégringolent depuis plusieurs mois en France. Ils sont emportés par une demande nationale de plus en plus atone et une guerre des prix entre les enseignes de la distribution. La France est un cas extrême en Europe. Chez nos voisins, l'inflation des prix des produits alimentaires ralentit mais reste positive. Tous les maillons de la chaîne alimentaire souffrent et la course effrénée à la baisse des prix entraîne une érosion des marges y compris dans la distribution dont la concentration s'accélère. Il faut sortir de l'impasse et recréer de la valeur tout au long de la chaîne alimentaire, les coopératives agricoles s'y emploient.

La poursuite des efforts de redressement budgétaire, par ailleurs indispensables, ne saurait constituer une fin en soi. Il faut sortir d'une opposition stérile entre politique de l'offre et politique de la demande. D'une façon générale, c'est la délicate mais urgente question de la confiance et de notre capacité à renouer avec des projets collectifs qui est en jeu. Le rapport souligne les atouts de l'économie sociale et solidaire, dont les coopératives constituent un pilier essentiel, pour contribuer à la sortie de crise. C'est dans cet esprit constructif que les coopératives envisagent l'avenir.

Le groupe de la coopération a voté faveur du rapport.

Entreprises

Chaque année, le rapport annuel sur l'état de la France est un exercice particulièrement délicat qui demande ouverture d'esprit, engagement voire ténacité. Une fois encore, nos travaux en section ont été riches et parfois difficiles.

Le groupe des entreprises salue l'engagement de la rapporteure. Son sens de l'écoute et sa capacité à faire la synthèse entre des intérêts parfois difficilement conciliables a porté ses fruits.

Il tient à souligner le caractère innovant de ce rapport annuel. Nous avons souhaité l'enrichir par deux focus : l'un sur les prélèvements obligatoires et l'autre sur le logement.

Le groupe des entreprises s'est montré particulièrement vigilant sur le « *focus consacré aux prélèvements obligatoires* ». En effet, nous avons eu l'occasion à plusieurs reprises d'insister sur le ras-le-bol fiscal et le poids croissant de la fiscalité en France pour les ménages et les entreprises. La fiscalité est un levier clef de la compétitivité et de l'attractivité de la France. Sur certaines préconisations, nous aurions souhaité aller plus loin mais l'essentiel a été dit.

Pour le « *focus logement* », nous avons tenu à être force de propositions. Notre objectif : proposer un état des lieux au plus près de la réalité du terrain et mettre en lumière les attentes et besoins des français.

Autre élément novateur de ce rapport annuel 2014 : la contribution de la délégation à la prospective qui s'est penchée, avec une méthodologie rigoureuse, sur « *les évolutions du travail à moyen terme* ». Cet exercice, nous a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives tout en mettant en lumière le rôle « d'éclaireur » du CESE auprès des pouvoirs publics. Le groupe des entreprises est en effet convaincu que le CESE peut et doit contribuer efficacement au décryptage des mouvements profonds d'évolution de l'économie et de la société.

C'est pourquoi, le groupe des entreprises regrette que le rapport ne mette pas davantage en exergue la nécessité et l'urgence à réduire le déficit public par une plus grande maîtrise de la dépense publique. Selon nous, des réformes structurelles ambitieuses sont nécessaires pour renouer avec la croissance, l'emploi et préserver pour l'avenir les capacités d'investissements de l'État, des collectivités locales et des acteurs privés.

De ce point de vue, les préconisations contenues dans ce rapport annuel, même si elles manquent parfois d'audace, sont globalement acceptables et constituent des pistes d'action qui pourront être affinées à l'occasion d'autres rapports et avis du CESE.

Le groupe des entreprises approuve notamment le rapport en ce qu'il propose de dépasser le clivage traditionnel entre relance par l'offre ou par la demande. Il partage également la nécessité d'un État capable d'impulser et de soutenir l'innovation dans les secteurs privé et public et de mettre l'éducation/formation au cœur de ses priorités.

Le rapport recommande ainsi la mise en place de politiques publiques sécurisant les parcours professionnels et permettant de lutter efficacement contre le travail précaire. Pour autant, dans un marché du travail en pleine mutation, le groupe des entreprises rappelle que des évolutions des droits des salariés et du système de protection sociale seront incontournables pour maintenir notre compétitivité et renouer avec la création d'emploi.

Nous nous associons donc pleinement à la recommandation selon laquelle les entreprises jouent un rôle déterminant dans le retour de la croissance ce qui implique de soutenir efficacement leur capacité d'embauche et d'investissement tout en levant rapidement un certain nombre d'entraves (lourdeur/instabilité législative et réglementaire, charges croissantes, flexibilité du droit du travail...).

Pour toutes ces raisons, le groupe des entreprises a voté ce rapport.

Environnement et Nature

- Éviter le risque de déflation qui menace l'Europe et la France.
- Cibler les investissements pour favoriser la mutation vers un développement durable et soutenir ainsi à la fois l'offre et la demande, l'activité et l'emploi.
- Inscrire le rapport sur l'état de la France dans une vision prospective.

Autant de recommandations que le groupe environnement et nature soutient, parmi d'autres, dans ce rapport, et sur lesquelles le groupe environnement et nature s'est déjà prononcé favorablement dans cette assemblée.

Si la teneur de l'ensemble de ce gros travail convient au groupe environnement et nature, il tient cependant à exprimer quelques réserves :

- le rapport souligne à juste titre l'importance à accorder à la rénovation thermique du patrimoine bâti. Cependant le groupe environnement et nature regrette que le rapport ne porte pas davantage la marque de l'étape des négociations sur le climat à Paris en 2015 qui approche et sera décisive ;
- nous apprécions que ce rapport propose clairement que la part de la fiscalité environnementale dans les prélèvements obligatoires de notre pays rejoigne la moyenne européenne à 7 %. Le groupe environnement et nature aurait cependant voulu que soit préconisé un véritable basculement de la fiscalité : alléger le poids qui pèse sur le travail d'un côté, diminuer les subventions défavorables à l'environnement et alourdir les prélèvements sur les ressources naturelles, les pollutions et les externalités négatives de l'autre ;
- le rapport recommande que la transition vers un développement durable « *inspire la conduite de la réforme de l'État dans la définition des missions, la hiérarchie des priorités, la répartition des compétences, l'attribution des moyens et la recherche de la satisfaction des citoyens* ». Le groupe environnement et nature aurait voulu plus de précision et que soit enfin affirmé que la mutation vers un développement durable relève de la responsabilité du Premier Ministre et que ses orientations soient débattues et suivies au parlement.

Ces réserves ne nous ont fait optés ni pour un rejet ni même pour une abstention. L'essence du travail dans cette assemblée vise à l'échange des points de vue et l'acceptation de consensus. À ce titre, le groupe environnement et nature a voté ce rapport et félicite la rapporteure pour l'alliance d'une volonté, de convictions et d'une capacité d'écoute.

Un rapide codicille sur l'avenir du RAEF après notre mandature. Partout, au plan international, européen, national, territorial, on s'intéresse activement à des indicateurs qui tracent la prospérité individuelle et collective au-delà du PIB. Depuis 4 ans, le CESE commente les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, à l'aide des indicateurs de développement durable de notre pays. Ne serait-il pas temps que le rapport sur l'état de la France ait une portée accrue, que, par exemple, il soit officiellement remis au parlement lors du débat budgétaire ? Ceci répondrait en outre à une demande qui fait l'objet d'une proposition de loi toujours à l'examen à l'Assemblée nationale.

Mutualité

La rédaction du rapport annuel sur l'état de la France est, chaque année, un exercice difficile.

L'analyse de la situation économique, sociale et environnementale est posée avec acuité et permet d'ouvrir le champ de pistes de réflexions intéressantes. En effet, les choix à venir en matières fiscales, sociales ou environnementales seront déterminants pour l'avenir de notre pays et de l'Union européenne.

Le rapport nous décrit une société française marquée par un accroissement des inégalités : la dégradation économique enregistrée depuis 2008 pèse tout particulièrement sur les moins favorisés même si notre système de protection sociale a pu jouer un rôle d'amortisseur social.

Face à cette situation, les inquiétudes de nos concitoyens grandissent et, comme le souligne le rapport, les inégalités d'accès aux soins constituent, pour eux, les inégalités les moins acceptables.

Les Français restent très attachés à leurs services publics, et en particulier au système d'assurance santé, dont 92 % souhaitent qu'il reste essentiellement public. Mais aujourd'hui, quand le reste à charge des ménages atteint 16,5 milliards d'euros soit près de 10 % de la consommation de soins et biens médicaux et que la part des complémentaires atteint 25,7 milliards d'euros, la place des mutuelles est essentielle pour prolonger l'action solidaire de la Sécurité sociale et permettre l'accès aux soins de tous.

Considérée comme l'une des principales préoccupations des Français, la question des prélèvements obligatoires fait l'objet d'un focus particulier dans le rapport.

Le groupe de la mutualité est également convaincu de l'importance d'une politique fiscale juste et progressive et s'interroge quand des dispositifs fiscaux mal adaptés deviennent eux-mêmes un facteur d'accroissement des inégalités.

C'est l'occasion pour notre groupe d'insister sur l'impact des mesures fiscales applicables aux organismes complémentaires d'assurance maladie prises par les pouvoirs publics qui ont débouché sur un véritable « choc fiscal » avec un taux de prélèvement passé de 2,75 % du chiffre d'affaires à près de 15 % en moins de 5 ans. Loin de répondre à des préoccupations de justice sociale, ces mesures fragilisent fortement l'accès à une complémentaire et de fait l'accès aux soins.

Pour répondre à la situation économique, sociale et environnementale de la France, le rapport met en avant un certain nombre d'actions qu'il faudrait soutenir et développer pour construire un nouveau modèle économique respectueux des ressources naturelles et de la cohésion sociale.

Pour atteindre cet objectif, le rapport prône notamment de « *nouvelles formes d'économie et d'organisation sociale pour changer de mode de développement* ». Ces formes d'entreprendre différentes existent : plus solidaires, plus coopératives, plus soucieuses de l'environnement ; certaines ont déjà fait leurs preuves comme les entreprises de l'économie sociale et solidaire, comme le souligne justement le rapport.

S'appuyant sur la loi sur l'ESS du 21 juillet 2014 qui permet la reconnaissance de ses acteurs et devra leur permettre de faciliter les conditions dans lesquelles ils exercent leur activités, les mutuelles sont résolues à continuer à s'engager pour un accès à des soins de qualité pour tous.

Enfin, pour le groupe de la mutualité, le prochain rapport annuel devrait sans doute trouver une formule plus concise, moins redondante et mieux délimiter son champ de réflexions.

Le groupe de la mutualité a voté le rapport.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Le rapport annuel présenté aujourd'hui est une bonne synthèse des travaux de notre assemblée et montre bien, à un an de la fin de la mandature, de quelle façon nous avons su y intégrer, entre autres, les enjeux environnementaux ou les enjeux relatifs à la jeunesse. C'est un rapport soucieux des générations futures et de la qualité de l'environnement, mais également de la société qui leur sera laissée, comme en témoigne l'effort de prospective qui est fait.

S'il n'est pas toujours très précis ou opérationnel dans ses recommandations, sans doute en raison de la forme même de l'exercice, le rapport annuel 2014 pose des principes qui nous semblent fondamentaux et c'est davantage en ce sens que nous l'envisageons. Dans ce rapport notre assemblée réaffirme ainsi l'importance de ne pas sacrifier les droits sociaux et le bon fonctionnement du service public dans le cadre de forte contrainte budgétaire que nous connaissons.

Nous souhaitons également souligner la volonté de prioriser qui apparaît dans le rapport. Celui-ci identifie les investissements indispensables au soutien de l'activité économique, au nombre desquels, la transition écologique, l'adaptation de notre appareil productif, l'éducation et la cohésion sociale. Nous souscrivons pleinement au choix de ces orientations prioritaires.

Quelques points retiennent plus particulièrement notre attention :

- nous approuvons la priorité donnée à la montée en qualification parmi les moyens de lutter contre le chômage. Même si les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes ne s'expliquent pas principalement, ni exclusivement, par un déficit de qualification, la nouvelle économie de la connaissance rend nécessaire l'acquisition de compétences adaptées. La lutte contre la dualité du marché du travail, particulièrement néfaste aux jeunes, doit également être encouragée ;
- les enjeux du logement sont également mis en exergue, et à cet égard une attention particulière est portée aux jeunes qui subissent de façon exacerbée la crise du logement en France. A l'instar du rapport, notre groupe regrette la limitation des champs d'application de la GUL ou de l'encadrement des loyers dans la loi ALUR amendée ;
- enfin, le rapport préconise de s'engager davantage, au niveau européen, dans la lutte contre l'évitement fiscal, et les structures juridiques opaques. La fraude fiscale constitue un manque à gagner considérable pour le financement de notre modèle social, elle est également une entrave grave au développement des pays du sud, ainsi que cela aurait pu être souligné.

Pour les raisons que nous venons d'exprimer, notre groupe vote en faveur de ce rapport.

Outre-mer

Le rapport sur l'état de la France souligne les blocages de notre société, caractérisée par l'essoufflement de notre modèle économique et social, la menace de la déflation, l'aggravation des situations de précarité et de pauvreté. Poids d'une fiscalité devenue excessive, parce qu'irrationnelle, pensée au coup par coup et illisible quant à ses objectifs, absence d'harmonisation des politiques fiscales et économiques au niveau européen, méfiance, voire rejet, des citoyens à l'égard des institutions représentatives traditionnelles, fracture générationnelle, bref, notre société est malade de ces maux profonds qui n'épargnent ni l'hexagone, ni les Outre-Mer.

Les focus sur le logement et la fiscalité du rapport montrent que le redressement de notre pays ne trouvera pas de solutions dans des débats de posture et surtout pas en l'absence de projets de développement sur le long terme. Notre pays a besoin de stabilité et de lisibilité sur des projets de long terme autour d'investissements d'avenir clairement ciblés.

C'est aussi le cas des collectivités ultramarines où l'activité économique est particulièrement sinistrée et dans lesquelles le chômage, en particulier celui des jeunes, se situe au bord de l'explosion sociale...

Pourtant, ces territoires bénéficient d'atouts considérables trop souvent ignorés tant au plan local que national.

Atout considérable au plan géostratégique offert par les territoires ultramarins répartis dans le monde aux frontières de pays émergents. Le renforcement de la coopération régionale des Outre-mer dans leur environnement régional offre des possibilités importantes de développement d'un certain nombre de filières industrielles et technologiques dans des zones à fortes croissance.

Atout au niveau de la conquête spatiale, secteur clé pour l'avenir où la France est particulièrement bien placée.

Atout dans le domaine maritime. L'Outre-mer permet à notre pays d'occuper le deuxième espace maritime au monde derrière les États Unis. Et, chacun sait que la mer est une formidable réserve de richesses. Certains avis récents du CESE montrent le rôle fondamental que peut jouer l'Outre-mer dans la transition énergétique, dans le développement des énergies marines et l'approvisionnement en matériaux stratégiques indispensables pour bâtir un développement industriel à long terme.

Cette formidable opportunité qu'offre l'Outre-mer est une chance pour notre pays mais qui ne peut avoir de réelle signification que si le 2^{ème} espace maritime au monde est effectivement exploré et exploité de manière respectueuse de l'environnement dans le cadre d'un développement durable.

Autant d'axes de développement pour notre pays et l'Europe auxquels l'outre-mer prendra toute sa place.

L'idée de rassemblement autour d'une politique ambitieuse fondée sur des projets de long terme et une vision du futur, apparait dans le rapport.

Le groupe de l'Outre-mer y adhère et l'a donc voté.

Personnalités qualifiées

M. Khalfa : « L'année dernière, le rapport sur l'état de la France n'avait pas été adopté par notre assemblée. C'était pourtant un excellent rapport dont les analyses étaient similaires à celui présenté aujourd'hui. L'ayant voté l'année dernière, au nom de l'Union syndicale Solidaires, que je représente ici, je le voterai donc cette année.

Ce rapport fait d'abord un constat lucide de la situation actuelle. La stagnation économique s'installe en Europe et la déflation frappe à la porte. La raison en est connue, ce sont les politiques d'austérité menées conjointement dans tous les pays européens, qui, déprimant la demande solvable, pèsent sur la consommation des ménages et l'investissement des entreprises. Le chômage, la précarité et la pauvreté se développent, les inégalités sociales ne cessent de s'accroître. Seuls se portent bien les revenus distribués aux actionnaires : au deuxième trimestre 2014, c'est en France que la rémunération distribuée aux actionnaires connaît la plus forte hausse, avec 40,7 milliards de dollars distribués (+ 30,3 %), ce qui fait du pays le plus important payeur de dividendes en Europe, devant l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Concernant les prélèvements obligatoires, le focus sur ce sujet fait justice d'une vision caricaturale véhiculée par certains médias, et hélas reprise par des responsables politiques, d'une fiscalité écrasante. Comme l'écrit le rapport : « *in fine, la notion de prélèvements obligatoires ne fait que refléter les choix politiques et les priorités que la société se donne. En soi elle ne dit rien sur la situation économique d'un pays* ».

Dans ses recommandations, le rapport préconise un certain nombre de mesures en rupture avec les orientations mises en œuvre par les gouvernements successifs. Ainsi, il indique, entre autres, qu'il faut sortir du « *cercle vicieux de l'austérité* », changer la politique monétaire pour faire de la BCE un prêteur en dernier ressort, engager une réflexion sur la révision du Pacte de stabilité et du TSCG, sécuriser les parcours professionnels, opérer un rééquilibrage de la fiscalité au profit de l'impôt progressif, arriver à « *un meilleur respect des dispositions du code du travail relatives au fait syndical dans l'entreprise* ».

Je voudrais terminer par une remarque au sujet de la contribution de la délégation à la prospective. Après une longue discussion en section, le compromis passé a été de mettre cette contribution après le rapport proprement dit. Cela ne résout pas tous les problèmes. Censés porter sur le travail, les scénarii choisis sont en fait des scénarii politiques qui, comme tels, relèvent de choix discutables. Pourquoi ceux-là et pas d'autres ? Plus surprenant encore, aucun scénario n'a été élaboré à partir des recommandations du rapport, ce qui est pour le moins curieux. J'exprime donc les plus extrêmes réserves sur cette contribution.

Malgré cette réserve, je voterai cependant ce rapport à condition, suivant la formule rituelle, qu'aucun amendement ne vienne en dénaturer le sens. Enfin, je voudrais rendre hommage à Hélène, qui, tout au long de discussions quelquefois tendues, a essayé patiemment de construire les compromis nécessaires. Tâche très difficile, dont elle s'est parfaitement acquittée ».

M. Le Bris : « Même si je n'adhère pas à toutes les analyses développées dans ce rapport, je précise que je le voterai.

Je le fais tout d'abord par considération pour l'importance du travail accompli par la rapporteure.

Je le fais, aussi, parce que tout au long de l'élaboration de ce document, la rapporteure a eu la volonté constante d'y associer tous les membres de la section, d'être accueillante à beaucoup de nos remarques, même si, à plusieurs reprises, j'ai critiqué la tonalité trop pessimiste de ce rapport et une insuffisante place faite aux propositions et recommandations.

Je le fais encore parce que sur de nombreux points comme le logement ou les prélèvements obligatoires, je partage l'analyse que propose la rapporteure de la situation de notre pays, notamment lorsque, à l'occasion du focus sur la fiscalité, elle suggère courageusement et à l'opposé de ce qui a été décidé par le gouvernement, et voté par le Parlement, de faire de l'impôt sur le revenu une contribution obligatoire pour tous les citoyens actifs - même si celle-ci doit demeurer symbolique pour les plus modestes d'entre eux.

Pour autant, ce rapport 2014 sur l'État de la France n'échappe pas à l'ambiguïté de l'exercice telle que nous la ressentons depuis le début de la mandature.

En effet, ou bien l'on fait de ce rapport un document qui dresse un état complet de la situation de notre pays, auquel cas ce rapport du CESE ne fait qu'ajouter à une liste déjà longue d'observatoires annuels publics et privés sur la situation de notre pays, une contribution complémentaire. Ou bien nous saisissons l'occasion de ce rapport annuel pour

dresser un état de la France sur deux ou trois sujets qui paraissent essentiels au CESE, auquel cas le travail qui le permet peut difficilement être celui de la seule section de l'économie et des finances sauf alors pour celle-ci à s'autocensurer pour demeurer dans le seul cadre de ses attributions.

On avait en 2013 essayé d'échapper à ce dilemme en créant une commission spéciale. Pour de multiples raisons, dont plusieurs extérieures à la qualité du travail accompli, l'expérience n'a pas été concluante.

Peut-on résoudre cette difficulté ?

On l'avait envisagé au début de la mandature lorsque, sur la proposition de l'un des nôtres, nous avons projeté d'utiliser les indicateurs nationaux de développement durable comme éléments de référence du rapport annuel sur l'état de la France. Cette voie n'a pas été retenue.

Que faire pour 2015 ?

Comme il s'agira du dernier rapport de cette mandature je suggère que celui-ci, plutôt que d'insister sur nos faiblesses, veille à identifier un certain nombre de domaines dans lesquels notre pays dispose, d'ores et déjà, d'atouts et dont le développement à privilégier, conditionne largement notre avenir collectif.

Ces secteurs sont connus. Ils peuvent être enrichis.

Ils ont été à plusieurs reprises mentionnés dans ce même hémicycle par des contributeurs extérieurs. Ils apparaissent aussi à la lecture de nos travaux. Citons l'aéronautique et l'espace, les énergies renouvelables, les sciences et industries du vivant, la *silver* économie, la médecine individualisée, l'agriculture et les industries qui lui sont liées, les industries de l'image, ... autant de secteurs dont on sait qu'ils peuvent, pour l'avenir, être essentiels au développement de notre pays.

Quelles sont les voies à retenir en termes d'éducation, de recherche, de politique économique, de formation et de compréhension des enjeux pour que ces secteurs – et probablement encore beaucoup d'autres – puissent être porteurs de développement durable pour notre pays ?

Voilà ce que, selon moi, pourrait être l'esquisse du dernier rapport de la mandature sur l'état de la France ».

Professions libérales

Les maux dont souffre notre pays sont connus. Le diagnostic sur l'état de la France et les perspectives doivent nous encourager à regarder la réalité en face. L'Europe nous rappelle à l'ordre, l'objectif promis par la France ne sera probablement pas atteint.

Le rétablissement des comptes publics est une condition nécessaire pour le retour de la confiance et de la croissance. Réduire notre endettement par des réformes structurelles indispensables pour moderniser notre pays, développer des politiques publiques plus efficaces, rétablir la compétitivité de notre appareil productif et assurer la montée en gamme de notre économie par l'investissement et l'innovation ... sont autant de réformes nécessaires pour relancer notre économie et rebâtir notre pacte social. Le rapport rappelle que la dépense publique efficace et ciblée pour des investissements structurels (infrastructures de transport, laboratoires d'excellence etc.), ou des réinvestissements dans

l'appareil productif, pilotés par un État stratège, constitue un levier de redynamisation de l'activité économique.

Le rapport propose opportunément de sortir du débat dogmatique entre politique de l'offre et politique de la demande. Nous retrouvons dans l'énumération des préconisations, la nécessaire articulation entre les deux.

Suite au focus sur les prélèvements obligatoires, le rapport recommande d'œuvrer pour une plus grande justice fiscale pour les ménages comme pour les entreprises. En France, salariés et employeurs paient trop de charges sociales, prélevées en majeure partie sur le travail, et de ce fait renchérissement et pénalisent l'emploi. Par des allègements de cotisations sociales, le CICE est une réponse permettant de reconstituer les marges des entreprises pour investir et innover, puis créer des emplois. Un meilleur accès des PME et TPE aux crédits bancaires en est une autre. Plus généralement, nous devons nous interroger sur le niveau au-delà duquel le taux de prélèvement obligatoire devient contre-productif, et sur le handicap que constitue le manque de lisibilité et de prévisibilité de notre système fiscal. Le rapport préconise une réforme profonde de la fiscalité, et propose « courageusement » que chaque citoyen s'acquitte de l'impôt sur le revenu, fut-il symbolique !

Le focus logement confirme la baisse continue de la production de logements neufs, fragilisant le secteur et bien au-delà. Les plans de relance successifs n'ont pas permis d'amorcer une véritable reprise. Avec les aides à l'achat ou les avantages fiscaux, le coût pour les finances publiques est à chaque fois très élevé. Restaurer la confiance par la stabilisation des réglementations, reconstituer l'offre de logements notamment dans les zones tendues, limiter l'étalement urbain par la densification notamment, maîtriser le foncier, mieux cibler les aides à la pierre, réduire le poids des normes sont autant de préconisations que nous jugeons essentielles.

Avec une croissance nulle, notre modèle social aux principes gravés dans le marbre depuis l'après-guerre et sans cesse étendus depuis, voit perdurer le déséquilibre de ses comptes et la remise en cause de ses modes de financement. Par ailleurs, la solvabilisation des comptes publics fait aussi appel à la dette, procédé devenu habituel depuis 30 ans. Ainsi chaque année, le projet de loi de financement de la sécurité sociale est voté en perte. Le financement des retraites n'est pas vraiment assuré dans le moyen terme et l'assurance-maladie n'a que très partiellement maîtrisé la croissance de ses dépenses. En retardant les adaptations indispensables au redressement de notre économie, dans un contexte de concurrence exacerbée, nous avons alors fait le choix de la dette et accepté en conséquence un chômage de masse.

Rappelant que l'enjeu ne se limite pas à notre pays, le groupe des Professions libérales a voté le rapport.

UNAF

Le rapport annuel 2014 sur l'état de la France fait le constat d'un pouvoir d'achat en baisse tenant compte du fait que le pouvoir d'achat des familles recule pour la troisième année consécutive.

Dans ce contexte, le groupe de l'UNAF soutient entre autres recommandations celle qui précise « *le CESE préconise que les mesures destinées à adapter le modèle social français aux exigences de notre temps respectent les principes fondateurs de ce modèle (universalité, justice sociale, redistribution), tout en veillant à sa pérennité* ».

Le groupe de l'UNAF est attaché à rappeler le lien qui existe entre pouvoir d'achat et universalité des allocations familiales, parties intégrantes de notre modèle social.

Faut-il rester attaché à l'universalité ?

La réponse est clairement affirmative. Cette universalité est l'assurance pour tous d'un meilleur niveau de protection sociale. Comme le montre l'histoire, « *les prestations pour les pauvres deviennent de pauvres prestations* ». Surtout en période de crise car le jour où ceux qui contribuent seront exclus du système de protection sociale, il n'est pas certain qu'ils en acceptent le principe et le maintien avec toutes les conséquences. Ce sera alors la fin d'une cohésion sociale, déjà aujourd'hui de plus en plus fragilisée.

L'universalité des allocations familiales n'est donc pas qu'une question de principe, elle est l'assurance du maintien de la solidarité horizontale, également applicable à l'assurance maladie, selon lequel on cotise selon ses ressources et l'on reçoit selon ses besoins. La modulation des allocations familiales ouvre une brèche dans l'ensemble du système de protection sociale.

Autre point sur lequel le groupe de l'UNAF porte son attention : la fiscalité. Le groupe de l'UNAF partage la voie, qui doit être recherchée pour une meilleure acceptabilité de l'impôt. Il est urgent de rééquilibrer la fiscalité entre l'impôt direct et l'impôt indirect : l'impôt sur le revenu est un impôt familialisé qui prend en compte la composition de la famille alors que la TVA pèse lourdement sur les familles à faibles revenus et nombreuses. Une plus grande progressivité de l'impôt sur le revenu et une participation de chaque citoyen à son paiement est clairement un moyen de réhabiliter l'impôt pour tous.

Enfin s'agissant du focus sur le logement, la question de la rénovation énergétique est essentielle et le groupe de l'UNAF vous rejoint dans la volonté de mettre en œuvre une politique ambitieuse de rénovation de notre patrimoine immobilier, notamment ancien, afin d'éviter la transmission aux générations futures d'un patrimoine obsolète et dégradé. Pour cela, il convient de déployer de puissantes politiques incitatives et de permettre l'accès aux financements correspondants.

Le groupe de l'UNAF a voté le rapport.

UNSA

Une France 2014 en panne de perspectives, minée par un climat de perte de confiance, confrontée à un délitement de sa cohésion sociale, une France qui a besoin de se mobiliser autour de projets fédérateurs pour construire un nouveau modèle de développement : l'UNSA comprend et partage l'angle d'attaque choisi dans le rapport qui nous est présenté.

Mais sa lecture nous amène à plusieurs remarques.

Il aurait été intéressant, tout d'abord, d'ajouter à ce tableau français de 2014 la profondeur de la crise politique qui, en France, atteint les partis de gouvernement, alors que, dans ce contexte très préoccupant de crise de notre démocratie représentative, elle joue comme une difficulté supplémentaire pour construire les projets partagés que le rapport appelle de ses vœux. Et, dans cette préoccupation de la place de projets fédérateurs comme volant d'entraînement vers une dynamique positive, l'UNSA regrette que ne soit pas du tout évoqué non plus le rôle du dialogue social. Or, sous des formes diverses qui impliquent les partenaires sociaux à travers de grandes négociations ou la conférence sociale, mais qui associe aussi au-delà des partenaires sociaux une large partie de la société civile à travers

les conférences sur l'environnement, le handicap ou contre la pauvreté pour évoquer que des événements nationaux, nous en sommes pourtant tous ici pas simplement des commentateurs mais aussi des acteurs en responsabilité. Il nous semble que, venant du CESE, cette réflexion aurait été un apport important dans un rapport de cette nature et que cette absence, plus que regrettable, est dommageable.

Une autre de nos remarques portera sur l'Europe. L'UNSA considère évidemment que c'est à juste titre que le rapport pointe l'Europe comme l'une des clés de cet indispensable bond en avant de notre pays. Nous regrettons pourtant que, dans cet exercice, la précision ne soit pas toujours au rendez-vous pour situer les problématiques alors même que la confusion des rôles y brouille souvent les débats et nuit à l'identification des choix politiques qui s'y jouent.

C'est très légitimement par exemple que l'action de la Banque Centrale Européenne est évoquée. Si, comme le préconise le rapport, la BCE doit devenir « *prêteuse en dernier ressort* », et c'est la position de l'UNSA avec la Confédération européenne des Syndicats dont elle est membre, il eut été utile de préciser que cette modification de ses missions ne relève pas de la responsabilité de la BCE mais, très clairement, des instances politiques de l'Europe.

De même, si nous comprenons bien qu'il peut être difficile d'intégrer les éléments d'une actualité mouvante, se limiter à regretter que la BCE n'ait pas agi plus en amont contre la déflation mais ne pas évoquer son action vigoureuse de ces derniers mois, que, pour notre part, nous jugeons positive, crée un certain déséquilibre. Celle-ci ayant abouti à une dépréciation de l'Euro de près de 10 %, cela aurait pu utilement nuancer l'appréciation d'un « *euro en général surévalué* » portée dans le rapport. Intégrer enfin l'actualité européenne concrète, et, notamment, le plan d'investissement Juncker, aurait peut-être également aidé à ne pas seulement prôner en général la « *réalisation d'investissements indispensables* » mais aussi à nourrir la réflexion sur leur nature, leur montant, leur méthode de financement et de mise en œuvre.

Ce sentiment d'une certaine extériorité ou peut-être d'un contournement de ce qui fait l'actualité de nos concitoyens et de ce qu'en traduisent les médias se retrouve sur d'autres aspects évoquant des questions plus franco-françaises. Si quelque étranger voulant savoir quel est l'état de la France en 2014 avait la bonne idée de consulter ce rapport émanant de l'assemblée représentant la société civile de notre pays, il ne saurait pas qu'y existe un pacte de responsabilité, et pourtant, quoiqu'on en pense, il nous occupe tous un peu... Il ignorerait aussi, puisque le rapport évoque à juste raison la question de l'éducation, qu'une loi de refondation de l'école y est en cours de mise en œuvre, ou encore, en matière d'environnement, qu'une loi de transition énergétique a été adoptée.

L'UNSA n'ignore pas qu'il existe, les concernant, des sensibilités différentes au sein de notre assemblée mais cela justifie-t-il d'en faire l'impasse ? Faut de formulations communes, le recours au pointage d'avis différents est aussi possible et nous aurait semblé en tout cas préférable au contournement qui condamne parfois à des généralités. La gravité de la situation économique, sociale et politique de notre pays exige davantage la prise à bras le corps, fut-elle rude, que l'évitement.

Ces remarques formulées ne nous font pas pour autant oublier le travail réalisé dont nous mesurons la difficulté, ce qui interroge d'ailleurs sur cet exercice de production d'un rapport sur l'état de la France, surtout annuellement. Au-delà de ces questionnements, compte-tenu des préconisations, parfois très générales mais souvent intéressantes, en particulier sur la fiscalité, l'UNSA votera en faveur de ce rapport.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	171
Ont voté pour	164
Se sont abstenus	7

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 164

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Bernard, Bocquet, M. Choix, Mme Dutoit, M. Giroud, Mme Henry, MM. Lefebvre, Pelhate, Pinta, Mme Sinay, M. Vasseur
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Bressy, Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, M. Griset
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Mme Jond, M. Leclercq, Mme Prado, M. Roirant
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Boutrand, MM. Cadart, Duchemin, Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, MM. Mussot, Nau, Mme Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couvert, MM. Dos Santos, Lamy
<i>CFTC</i>	Mmes Courtoux, Parle, Simon
<i>CGT</i>	Mmes Cailletaud, Crosemarie, M. Delmas, Mme Dumas, M. Durand, Mmes Farache, Hacquemand, MM. Mansouri-Guilani, Marie, Michel
<i>CGT-FO</i>	M. Bellanca, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, M. Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, M. Peres, Mmes Perrot, Thomas, M. Veyrier
<i>Coopération</i>	MM. Argueyrolles, Lenancker, Mmes Rafael, Roudil, M. Verdier.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernasconi, Mmes Castera, Duhamel, Duprez, Frisch, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Mme PrévotMadère, MM. Ridoret, Roger-Vasselín, Roubaud, Mmes Tissot-Colle, Vilain
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Mmes de Béthencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guérin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvét
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Beaudet, Davant, Mme Vion
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mmes Guichet, Trellu-Kane
<i>Outre-mer</i>	MM. Arnell, Grignon, Janky, Omarjee, Osénat, Mmes Romouli-Zouhair, Tjibaou

<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Aschieri, Bailly, Baudin, Mmes Brishoual, Brunet, Chabaud, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mme Flessel-Colovic, M. Fremont, Mmes Gibault, Gard, Graz, M. Guirkinge, Mme Hezard, MM. Hochart, Khalfa, Kirsch, Le Bris, Mme Levoux, M. Martin, Mme Meyer, M. Obadia, Mmes d'Ormesson, Ricard, MM. de Russé, Soubie, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Noël, Mme Riquier-Sauvage
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes L'Hour, Therry
<i>UNSA</i>	M. Bérille, Mme Dupuis, M. Grosset-Brauer

Se sont abstenus : 7

<i>Personnalités qualifiées</i>	Mmes Ballaloud, de Kerviler, M. Lucas, Mme de Menthon, M. Richard, Mme du Roscoät, M. Terzian
---------------------------------	---

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la section de l'économie et des finances lors du vote

Président : Hugues MARTIN

Vice-président(e)s : Hélène FAUVEL, Roger MONGEREAU

Agriculture

- ✓ Annie BOCQUET
- ✓ Dominique LEFEBVRE
- ✓ Philippe PINTA

Artisanat

- ✓ Michel BRESSY
- ✓ Marie-Christine GAULTIER

Associations

- ✓ Hubert ALLIER

CFDT

- ✓ Philippe MUSSOT
- ✓ Philippe LE CLÉZIO

CFE-CGC

- ✓ Michel LAMY

CFTC

- ✓ Philippe LOUIS

CGT

- ✓ Denis DURAND
- ✓ Nasser MANSOURI-GUILANI

CGT-FO

- ✓ Hélène FAUVEL
- ✓ Stéphane LARDY

Coopération

- ✓ Denis VERDIER

Entreprises

- ✓ Pierre-Antoine GAILLY
- ✓ Roger MONGEREAU
- ✓ Didier RIDORET

Environnement et nature

✓ André-Jean GUERIN

✓ Gaël VIRLOUVET

Outre-mer

✓ René ARNELL

✓ Gérard GRIGNON

Personnalités qualifiées

✓ Pierre KHALFA

✓ Raymond-François LE BRIS

✓ Hugues MARTIN

✓ Laurence PARISOT

Professions libérales

✓ Bernard CAPDEVILLE

✓ Daniel-Julien NOEL

UNAF

✓ Bernard FARRIOL

Personnalités associées

✓ Catherine BARBAROUX

✓ Michèle DEBONNEUIL

✓ Anne GUILLAUMAT de BLIGNIERES

✓ Jean-Louis DE MOURGUES

✓ Jean-François PILLIARD

Annexe n° 2 : composition de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques lors du vote

Président : Jean-Paul BAILLY

Vice-président(e)s : Mme COURTOUX, M. DULIN

Agriculture

- ✓ Daniel GREMILLET (titulaire)
- ✓ Marie-Thérèse BONNEAU (suppléante)

Associations

- ✓ Hubert Allier

Artisanat

- ✓ Rolande SASSANO

CFDT

- ✓ Michèle NATHAN (titulaire)

CFE-CGC

- ✓ Michel LAMY

CFTC

- ✓ Agnès COURTOUX (titulaire)
- ✓ Michel COQUILLION (suppléante)

CGT

- ✓ Nasser MANSOURI-GUILANI (titulaire)

CGT-FO

- ✓ Hélène FAUVEL (titulaire)
- ✓ Anne BALTAZAR (suppléante)

Environnement et nature

- ✓ André-Jean GUERIN (titulaire)
- ✓ Céline MESQUIDA (suppléante)

Organisation étudiantes et mouvements jeunesse

- ✓ Antoine DULIN

Outre-mer

- ✓ Patrick GALENON (titulaire)
- ✓ Remy-louis BUDOC (suppléant)

Personnalités qualifiées

✓ Jean-Paul BAILLY (titulaire)

✓ Jean-Claude ETIENNE (suppléant)

UNAF

✓ Alain FERETTI (titulaire)

✓ Paul de VIGUERIE (suppléant)

Annexe n° 3 : résultat des votes par groupe en réunion de section le 19 novembre 2014

Nombre de votants	22
Ont voté pour	21
Ont voté contre	0
Abstention	1

Ont voté :

<i>Agriculture</i>	M. Pinta
<i>Artisanat</i>	M. Bressy
<i>Associations</i>	M. Allier
<i>CFDT</i>	M. Le Clezio M. Mussot
<i>CFE-CGC</i>	M. Lamy
<i>CFTC</i>	M. Louis
<i>CGT</i>	M. Durand
<i>CGT-FO</i>	Mme Fauvel M. Lardy
<i>Coopération</i>	M. Verdier
<i>Entreprises</i>	M. Gailly M. Mongereau M. Ridoret
<i>Environnement et nature</i>	M. Guerin M. Virlouvét
<i>Outre-mer</i>	M. Grignon
<i>Personnalites qualifiées</i>	M. Khalfa M. Le bris
<i>Professions liberales</i>	M. Capdeville M. Noel
<i>UNAF</i>	M. Farriol

Le rapport a été adopté par 21 voix pour et 1 abstention.

Annexe n° 4 : résultat des votes par groupe en réunion de délégation le 23 septembre 2014

Nombre de votants	7
Ont voté pour	
Ont voté contre	0
Abstention	2

Ont voté :

Associations	M. Allier
CFDT	Mme Nathan
CGT	M. Mansouriguilani
CGT-FO	Mme Fauvel
Environnement et nature	M. Guerin
Personnalités qualifiées	M. Bailly
UNAF	M. Feretti

La contribution a été adoptée par 5 voix pour et 2 abstentions (*M. Etienne membre suppléant du groupe des personnalités qualifiées s'est exprimé en faveur de la contribution*).

Annexe n° 5 : liste des personnalités auditionnées en section et reçues en entretien par la rapporteure

L'analyse de la situation économique sociale et environnementale

- ✓ **M. Frédéric LERAI**
directeur général de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)
- ✓ **M. Guillaume MORDANT**
*adjoint au chef du service de l'observation et des statistiques,
ministère de l'Ecologie du développement durable et de l'énergie*
- ✓ **M. Jean-François OUVRARD**
directeur des études de COE-REXECODE
- ✓ **Mme Claire PLATEAU**
*responsable de la coordination sur le développement durable
dans le système statistique public*
- ✓ **M. Xavier TIMBEAU**
directeur du département analyse et prévision de l'OFCE

L'état moral des Français

- ✓ **M. Camille PEUGNY**
maître de conférences en sociologie, Université de Paris VIII

Les agents économiques face aux prélèvements obligatoires

- ✓ **M. Gilbert CETTE**
*directeur des études microéconomiques et structurelles,
professeur associé en sciences économiques, Université d'Aix-Marseille*
- ✓ **M. Marc LEROY**
professeur de sociologie fiscale, responsable des études du CRDT, Université de Reims
- ✓ **M. Henri STERDYNIK**
directeur du Département économie de la mondialisation de l'OFCE
- ✓ **M. Alain TRANNOY**
*directeur de recherche à l'EHESS, membre des prélèvements obligatoires,
membre du Conseil d'analyse économique*

Les problématiques du logement en France

- ✓ **M. Jean-Baptiste EYRAUD**
président de l'association « Droit au logement »
- ✓ **M. Jérôme GATIER**
directeur du Plan bâtiment durable
- ✓ **M. Henri HAMELIN**
sociologue urbaniste

✓ **M. Michel MOUILLART**
professeur d'économie à l'Université de Paris-Ouest

✓ **M. François PAYELLE**
président de la Fédération des promoteurs immobiliers

✓ **M. Guillaume SAINTENY**
maître de conférences à l'école polytechnique

☐ *Entretiens réalisés par la rapporteure :*

✓ **Mme Claire GUICHET**
*membre du CESE, groupe des organisations étudiantes & de la jeunesse,
rapporteur de l'avis Le logement autonome des jeunes*

✓ **M. Bruno LATOUR**
sociologue – Directeur adjoint de Sciences Po

✓ **Mme Marie-Noëlle LIENEMANN**
*sénatrice, ancienne ministre déléguée chargée du Logement et du cadre de vie,
présidente de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM*

✓ **M. Didier RIDORET**
*membre du CESE, groupe des entreprises,
président de la SMABTP, ancien président de la fédération du bâtiment.*

La rapporteure remercie l'ensemble de ces personnalités pour la richesse de leurs expertises. Elle adresse par ailleurs, tous ses remerciements à Guillaume Commenge pour son aide précieuse tout au long de l'élaboration du rapport.

Annexe n° 6 : liste des personnalités auditionnées en délégation et reçues en entretien

✓ **Hugues de BALATHIER LANTAGE**

chef de service à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

✓ **Olivier CHARBONNIER**

directeur général du Cabinet Interface et co-fondateur du Laboratoire DSides

✓ **Romain CHEVALLET**

responsable du département « solutions de transfert » de l'ANACT

✓ **Véronique DEPREZ-BOUDIER**

chefe du département travail et emploi au Commissariat général à la stratégie et à la prospective

✓ **Sandra ENLART**

directrice générale d'Entreprise et personnel et co-fondatrice de DSides

✓ **Pascale LEVET**

directrice technique et scientifique de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

Entretiens réalisés par la rapporteure :

✓ **Sylvie BRUNET**

vice-Présidente de l'ANDRH, professeur associée au sein d'Euromed Management-Kedge Business School

✓ **Amandine BRUGIERE**

directrice de projet à la FING (association pour la Fondation Internet Nouvelle Génération)

✓ **Laurie GRZESIAK**

chargée d'études, Futuribles International

La rapporteure remercie l'ensemble de ces personnalités pour la richesse de leurs expertises et tout particulièrement M. Hugues de Jouvenel, président de Futuribles International, pour son appui méthodologique dans le cadre de la réalisation de cet exercice prospectif.

Annexe n° 7 : liste des sigles

AFNOR	Agence française de normalisation
ALF	Allocation logement à caractère familial
ALS	Allocation logement à caractère social
ALUR	Accès au logement et urbanisme rénové
ANUR	Agence nationale urbaine de rénovation
APL	Aide personnalisée au logement
BCE	Banque centrale européenne
BTS	Brevet de technicien supérieur
BVA	Institut d'études de marchés et d'opinion
CAE	Conseil d'analyse économique
CAF	Caisse d'allocation familiale
CAS	Conseil d'analyse stratégique
CAPEB	Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEREN	Centre d'Etudes et de recherches économiques sur l'énergie
CEVIPOF	Centre de Recherche Politiques de Science Po.
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CICE	Crédit Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi
CJO	Corrections jours ouvrés
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COFACE	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRED	Centre de recherche en épidémiologie des désastres
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSA	Conseil supérieur de l'audiovisuel
DADS	Déclaration annuelle de données sociales
DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DIW	<i>Deutschen Institute für Wirtschaftsforschung</i>
ESH	Entreprise sociale pour l'habitat
FMI	Fonds monétaire international
GE	Grandes entreprises
GIEC	Groupe Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat

GUL	Garantie universelle des loyers
HCR	Haut-Commissariat pour les Réfugiés
HLM	Habitation à loyer modéré
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPSOS	Institut Politique de Sondages et d'Opinions Sociales
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
IUT	Institut universitaire de technologie
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MES	Mécanisme Européen de stabilité
MTEP	Million de tonnes d'équivalent pétrole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire Français des conjonctures économiques
ONU	Organisation des nations unies
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPH	Office public de l'habitat
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
PTZ	Prêt à taux zéro
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCET	Service conseil expertise et territoire
SNDD	Stratégie nationale de développement durable
SNTEDD	Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable
SRU	Solidarité et rénovation urbaine
TNS SOFRES	Société française d'enquêtes par sondages
TSCG	Traité de stabilité, la Coordination et la Gouvernance
USH	Union sociale pour l'habitat
WWF	Fonds mondial pour la nature

Annexe n° 8 : liste bibliographique

- ADEME, *Rapport d'activité 2013*, (2013).
- ADEME, *Visions énergie climat 2030/2050, quels modes de vie pour demain*, (2014).
- ANACT, *Le travail en 1953*, Dossier N°352, (2013).
- Assemblée nationale, *Projet de loi de finances 2014 Rapport économique, social et financier*, (2014).
- Assemblée nationale, *Rapport d'information La stratégie numérique de l'Union européenne*, (2013).
- Assemblée nationale, *Rapport d'information, déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire préalable au débat d'orientation des finances publiques*, (2011).
- Banque de France, *Bulletin, Y a-t-il un risque de bulle immobilière en France ?*, (2004).
- Banque mondiale, *Rapport East Asia Pacific Economic Update*, (2014).
- BARILARI A., *Quelle fiscalité pour quels objectifs ?*, Regards croisés sur l'économie, N° 1, « Le consentement à l'impôt, fragile mais indispensable aporie », (2007).
- BVA, *Le baromètre des services publics*, Vague 15, (2014).
- BVA, *Les Français et l'environnement*, (2011).
- BVA, *Sondage Les européens et le système éducatif*, (2011).
- CAE, *Comment modérer les prix de l'immobilier*, (2013).
- CAE, *La Politique du logement locatif*, (2013).
- CAE, *Note d'analyse, L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans*, (2011).
- CAE, *Rapport, Loger les classes moyennes*, (2008).
- CAS, *L'émergence de la Chine : impact économique et implications de politique économique*, (2011).
- CAS, *Le travail et l'emploi dans vingt ans*, (2011).
- CAS, *Note d'analyse N° 230*, (2011).
- CEREN, *Données statistiques*, (2013).
- CES, *Avis PME et commerce extérieur*, (2007).
- CES, *Avis Prélèvements obligatoires: compréhension, efficacité économique et justice sociale*, (2005).
- CES, *Avis Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés*, (2008).
- CES, *Avis Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi*, (2003).
- CES, *Etude De l'exode à la mobilisation des compétences dans le cadre d'un véritable co-développement*, (2001).
- CESE, *Avis Conséquences économiques, financières et sociales de l'économie non déclarée*, (2014).
- CESE, *Avis De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*, (2012).
- CESE, *Avis Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, (2012).
- CESE, *Avis Entreprendre autrement : l'économie sociale et solidaire*, (2013).

CESE, Avis *Favoriser l'accès pour tous à une alimentation de qualité, saine et équilibrée*, (2014).

CESE, Avis *Financer la transition écologique et énergétique*, (2013).

CESE, Avis *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*, (2012).

CESE, Avis *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, 2014.

CESE, Avis *L'emploi des jeunes*, (2012).

CESE, Avis *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France* (2014).

CESE, Avis *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*, (2012).

CESE, Avis *L'Union européenne à la croisée des chemins* (2014).

CESE, Avis *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*, (2011).

CESE, Avis *La dette : un pont entre passé et avenir*, (2012).

CESE, Avis *La future politique commune des pêches*, (2012).

CESE, Avis *La politique de renouvellement urbain*, (2011).

CESE, Avis *La protection sociale : assurer l'avenir de l'assurance maladie*, (2011).

CESE, Avis *La réduction des inégalités territoriales*, (2013).

CESE, Avis *La transition énergétique : 2020-2050 : un avenir à bâtir, une voie à tracer*, (2013).

CESE, Avis *La valorisation de la forêt française*, (2012).

CESE, Avis *Le logement autonome des jeunes*, (2013).

CESE, Avis *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir*, (2011).

CESE, Avis *Les inégalités à l'école*, (2011).

CESE, Avis *Performance et gouvernance de l'entreprise*, (2013).

CESE, Avis *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, (2013).

CESE, Avis *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*, (2013).

CESE, Avis *Projet de loi d'orientation sur l'adaptation de la société au vieillissement*, (2014).

CESE, Avis *Projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français*, (2014).

CESE, Avis *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?* (2013).

CESE, Avis *Rapport annuel sur l'état de la France*, (2012).

CESE, Avis *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle*, (2012).

CESE, Avis *Transition vers une industrie économe en matières premières*, (2013).

CESE, *Contribution du CESE à la préparation du PNR 2010*, (2010).

CESE, *Etude Femmes et précarité*, (2013).

CESE, *Etude Internet : pour une gouvernance ouverte et équitable*, (2014).

CESE, *Etude La stratégie d'investissement social*, (2014).

CESE, *Etude Le travail à temps partiel*, (2013).

CESE, *Etude Les conséquences de solvabilité II sur le financement des entreprises*, (2014).

CESE, *Etude Les femmes éloignées du marché du travail*, (2013).

CESE, *Etude Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, (à paraître).

CESE, *Etude Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, (2013).

CEVIPOF et Sciences Po, *Baromètre de la confiance politique*, vague 5, (2014).

CGEDD, *Le prix de l'immobilier sur le long terme*, (2014).

COE-REXECODE et Association Française des Trésoriers d'Entreprise, *France : enquête de trésorerie sur les grandes entreprises et ETI*, (2014).

COFACE, *Les défaillances dans la construction en France : le secteur de tous les dangers*, (2013).

Commission européenne, Communiqué de presse IP/14/188, (2014).

Commission européenne, *Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020*, (2013).

Commission européenne, *Rapport annuel sur l'immigration et l'asile*, (2011).

Conférence scientifique publique mondiale sur la météorologie, *La Météo, quel avenir ?*, (2014).

Conseil des prélèvements obligatoires, *Rapport Sens et limites de la comparaison des taux*, (2008).

Conseil économique pour le développement durable, *La rénovation énergétique des bâtiments, politiques publiques et comportements privés*, (2013).

CRÉDOC à la demande du MEDEF, *Étude Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises*, (2012).

CRÉDOC, *Cahiers de recherche N°297*, (2012).

CRÉDOC, *Les classes moyennes sont-elles perdantes ou gagnantes dans la redistribution socio-fiscale ?*, (2012).

CRÉDOC, *Note de synthèse N°11*, (2014).

CSA, Les Ateliers CSA – « Français, ce qui vous rassemble est-il plus fort que ce qui vous divise ? » (2014).

CSA à la demande de BFM TV, *Baromètre du moral des Français*, septembre 2014.

CSA à la demande de Nice Matin, *Le ras-le-bol fiscal des Français*, (2013).

DAI A., WIREs Climate Change, *Drought under global warming: a review*, (2011).

DARD P., Institut des villes, *L'accessibilité, de quoi parle-t-on ?*, (2004).

DATAR, Observatoire des Territoires, *Le temps de trajet domicile-travail*, (2009).

DGFIP, *Rapport d'activité*, (2013).

DGT, *Redistributivité globale du système socio-fiscal*, (2014)

DREES, *Baromètre d'opinion sur la santé, la protection et les inégalités*, (2013).

DRESS, *Baromètre d'opinion sur la santé, la protection et les inégalités*, (2013).

Enlart S. & Charbonnier O., *A quoi ressemblera le travail demain ?*, (2013).

Ernst&Young, *Baromètre de l'attractivité de la France*, (2014).

Ernst&Young, *European Investment Monitor*, (2014).

Eurobaromètre, *Attitudes à l'égard de l'environnement*, (2014).

Eurostat, *Enquêtes communautaires sur les usages des TIC et le commerce électronique*, (2012).

Eurostat, *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne*, (2014).

Eurostat, *Tendances de la fiscalité dans l'Union européenne*, (2012).

FING, *Questions numériques 2014-2015 – Controverses*, Cahiers d'enjeux et de prospective (2014).

FMI, *IMF Survey Magazine : countries & regions*, « France : policies on the right track »

FMI, *Perspectives de l'économie mondiale*, (2012).

FMI, *World economic outlook*, (2014).

Fondation Abbé Pierre, *18^{ème} rapport sur le mal-logement*, (2013).

Fondation Abbé Pierre, *19^{ème} rapport sur le mal logement*, (2014).

France stratégie, *La France dans 10 ans*, (2014).

Futuribles, N°251, (2000).

Futuribles, *L'essor de la robotique*, Revue n°399, (2014).

Harris, Sondage interactif à la demande de JolPress, (2012).

Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, *Rapport*, (2012).

Haut conseil au financement de la protection sociale, *Rapport sur la clarification et la diversification du financement de la protection sociale*, (2013).

Haut commissariat des nations-unies pour les réfugiés, *Changements climatiques, catastrophes naturelles et déplacement humain : une perspective du HCR*, (2008).

Hoorens D., *Le modèle économique HLM, un modèle à suivre*, (2013).

IFOP à la demande d'Acteurs Publics et Ernst & Young pour l'Observatoire des politiques publiques, (2014).

IFOP à la demande de WWF, *La transition énergétique et la préservation de l'environnement comme facteurs de développement économique et de création d'emploi*, (2014).

IFOP à la demande du Figaro, *Les Français et les réformes*, (2013).

IFOP à la demande de Dimanche Ouest France, *Les Français et le rachat d'entreprises françaises par des groupes étrangers* (2014).

IGF, *Rapport sur le soutien de l'Economie numérique à l'Innovation*, (2012).

INSEE Références, *Emploi et salaires*, (2014).

INSEE Références, *Formations et emploi*, « Face à la crise, le diplôme protège du chômage et favorise l'accès à la formation continue », (2013).

INSEE Références, *L'économie française*, « La résistance des salaires depuis la grande récession s'explique-t-elle par des rigidités à la baisse ? », (2014).

INSEE Références, *La France dans l'Union Européenne*, (2014).

INSEE Références, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, « Vue d'ensemble : inégalités de niveau de vie et pauvreté 2011 », (2014).

INSEE Références, *Tableaux de l'économie française*, (2014).

INSEE Références, *Trente ans de vie économique et sociale*, (2014).

INSEE, *La redistribution : état des lieux en 2012*, (2013).

INSEE, *Le Patrimoine*, (2013).

INSEE, *Portrait social*, « Vue d'ensemble, conditions de vie », (2013).

Institut de recherches du crédit suisse, *Global Wealth Report*, (2013).

IPSOS à la demande de Nexity, *Les Français et le logement : lucides ou résignés*, (2013).

IPSOS à la demande de Vinci Autoroutes, *Les déplacements domicile-travail des habitants des grandes aires urbaines*, (2014).

IPSOS, *Enquête European Pulse*, (2014).

IPSOS-CGI à la demande du Monde, *Les Français et l'Impôt*, (2013).

IPSOS-Stéria, *Fractures Françaises, Vague 2*, (2014).

IRES, *Chroniques Internationales, Mécanisme européen de stabilité et Pacte budgétaire à 25 : quelles logiques ?*, (2012).

IRES, *Macrobond*, CPB

JACQUOT A., *Cinquante ans d'évolution des conditions de logement des ménages*, (2006).

Kauffman foundation research, *Where will the jobs come from?*, (2011).

La documentation française, *Les Cahiers Français*, (2014).

Lanier J., *Who owns the future*, (2013).

Le Point, *En 2013, ne faut-il plus compter sur la Chine ?*, (2012).

Les Échos, Interview de D. BARTON, Directeur Général de McKinsey, (2013).

Les Échos, Interview de M. Fratzscher, Directeur du Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), (2014).

Mehl L. & Beltrame P., *Sciences et Techniques fiscales*, (1984).

Ministere du logement et de l'égalité des territoires, *Les EcoQuartiers*, (2014).

Novarina G. & Pucci P., *Annales de la recherche urbaine n°97*, (2005).

Observatoire du numérique, *Chiffres clés 2014 : dernières données disponibles*, (2014).

OCDE, *Croissance et inégalités, distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, (2008).

OCDE, *Etudes économiques de l'OCDE, France*, (2013).

OCDE, *France, promouvoir la croissance et la cohésion sociale*, série « Politiques meilleures », (2012).

OCDE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, (2009).

OCDE, *Program for International Student Assessment*, (2012).

OCDE, *Rapport horizon 2060 : perspectives de croissances économique globale à long terme*, (2012).

OCDE, *Regards sur l'éducation 2013*, (2013).

ONU, Commission de la population et du développement, *L'évolution des migrations : aspects démographiques*, (2013).

Opinionway à la demande de L'Observatoire de l'intérêt général de LJ Corporate, *Bien vieillir à domicile*, (2012).

PALAT, P., *Simplification de la réglementation et amélioration de la compétitivité industrielle*, (2010).

Piketty T., *Fiscalité : augmenter ou diminuer ? Pas de destin commun sans pression fiscale*, (2006).

Piketty T., *Le capital au XXIème siècle*, (2013).

PNUD, *Rapport sur le développement humain*, (2014).

PWC, *Global Economic Crime Survey 2014*, (2014).

Quicksurveys à la demande d'Economie Matin, *Sondage sur la fraude fiscale*, (2012).

Sénat, Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, *Rapport N°673*, (2012).

Sénat, Rapport d'information de M. Alain Fouché au nom de la délégation sénatoriale à la prospective, *Quels emplois pour demain ?* (2014).

Sterdyniak H., Mathieu C., *Europe : comment éviter la concurrence fiscale*, (2012).

TNS Opinion & Social, *Eurobaromètre Standard 81*, (2014).

TNS SOFRES à la demande de l'USH, *Baromètre d'image du logement social*, (2012).

USH, *12 questions que se posent les maires*, (2014).

USH, *La politique sociale du logement outre-mer : contexte, enjeux, acteurs*, (2012).

USQV & CESDIP à la demande de la CGT, *Représentations de la déviance fiscale en France*, (2012).

Annexe n° 9 : liste des illustrations

■ Tableaux

<i>Tableau 1 : Taux de croissance du PIB des économies émergentes</i>	13
<i>Tableau 2 : Taux de croissance du PIB en Europe</i>	17
<i>Tableau 3 : Distribution de l'évolution des salaires entre 2003 et 2010</i>	44
<i>Tableau 4 : Revenus imposables des ménages perçus en 2011 selon le montant déclaré, par unité de consommation</i>	58
<i>Tableau 5 : Principaux changements quant au nombre de millionnaires par pays entre 2011 et 2012</i>	59

■ Graphiques

<i>Graphique 1 : Indices de production industrielle, monde et grandes zones</i>	12
<i>Graphique 2 : Multiplication des crises bancaires suite à la libéralisation après 1980</i>	14
<i>Graphique 3 : SNDD - Défi n°7 - Espérance de vie à la naissance et espérance de vie en bonne santé en France</i>	21
<i>Graphique 4 : Pyramides des âges en France au 1^{er} janvier 2014 et en 2060</i>	22
<i>Graphique 5 : Proportion d'étrangers en 2012</i>	23
<i>Graphique 6 : Écart à la moyenne des températures (de la période 1961-1990) en France</i>	25
<i>Graphique 7 : Explosion du nombre de catastrophes naturelles dans le monde</i>	26
<i>Graphique 8 : Émissions de CO2 depuis 1960</i>	27
<i>Graphique 9 : SNDD - Défi n°1 - Productivité matières et consommation intérieure de matières par habitant</i>	29
<i>Graphique 10 : Perte de production potentielle à l'horizon 2018 par rapport à la trajectoire de croissance « pré-crise »</i>	33
<i>Graphique 11 : Contribution des principales branches à la croissance de la valeur ajoutée totale</i>	33
<i>Graphique 12 : Déclaration des difficultés des entreprises françaises</i>	34
<i>Graphique 13 : Exemple : cumul des textes dans le domaine « hygiène, sécurité, environnement »</i>	35
<i>Graphique 14 : Décomposition de l'écart entre taux nominal et taux implicite d'imposition en fonction de la taille de l'entreprise</i>	36
<i>Graphique 15 : Taux d'emprunt des nouveaux crédits aux entreprises</i>	37
<i>Graphique 16 : Nouveaux crédits aux entreprises</i>	37
<i>Graphique 17 : Le déclin de la production industrielle française, indice de production industrielle</i>	38
<i>Graphique 18 : Contribution à la croissance des principaux agrégats de demande</i>	42
<i>Graphique 19 : Stagnation du degré d'ouverture de l'économie mondiale</i>	42
<i>Graphique 20 : Taux d'utilisation des capacités de production entre 2001 et 2014</i>	43
<i>Graphique 21 : Salaires et productivité en France</i>	44
<i>Graphique 22 : Évolution de la masse salariale et de ses déterminants</i>	45
<i>Graphique 23 : Évolution du pouvoir d'achat des ménages par unité de consommation (uc)</i>	45

<i>Graphique 24 : Taux des obligations souveraines à 5 ans</i>	47
<i>Graphique 25 : Taux de chômage en France entre 1985 et 2012</i>	49
<i>Graphique 26 : Situation au bout d'un an des salariés en CDD, intérim ou stage</i>	51
<i>Graphique 27 : Répartition des entrées en formation suivies par les demandeurs d'emploi selon le financeur principal des coûts pédagogiques</i>	52
<i>Graphique 28 : SNDD - Défi n°2 - Les « sorties précoces » : part des 18-24 ans ne suivant ni études ni formation et sans diplôme de l'enseignement secondaire de 2^{ème} cycle</i>	53
<i>Graphique 29 : SNDD - Défi n°2 - Proportion des jeunes et des adultes diplômés de l'enseignement supérieur en 2011</i>	54
<i>Graphique 30 : SNDD : indicateur de contexte n°3 -Distribution des niveaux de vie : rapport des déciles extrêmes et rapport inter-déciles (D9/D1)</i>	57
<i>Graphique 31 : SNDD - Défi n°8 - Taux de pauvreté monétaire après transferts sociaux</i>	61
<i>Graphique 32 : L'influence du milieu social d'origine sur la performance des élèves</i>	62
<i>Graphique 33 : Dépense Intérieure d'Éducation (DIE)</i>	63
<i>Graphique 34 : Nombre de postes d'enseignants pour 100 élèves dans le premier degré public / Nombre moyen d'élèves par classe dans le second degré</i>	64
<i>Graphique 35 : Corrélation entre la performance des élèves en mathématiques et du nombre d'élèves par enseignant dans leur établissement</i>	65
<i>Graphique 36 : Emploi dans les éco-activités</i>	74
<i>Graphique 37 : « Le ras-le-bol fiscal »</i>	85
<i>Graphique 38 : Croissance de la dépense publique en volume depuis 1970</i>	86
<i>Graphique 39 : Répartition des baisses d'impôt depuis 2000</i>	87
<i>Graphique 40 : Recettes fiscales (incluant les cotisations sociales) -EU-28, EU-27, EA-18 et EA-17, 1995-2013</i>	90
<i>Graphique 41 : Part des principaux prélèvements obligatoires dans les recettes de l'État en 2012</i>	92
<i>Graphique 42 : Les Français face à la nécessité des économies budgétaires</i>	97
<i>Graphique 43 : La dépense publique rapportée au PIB depuis 1960</i>	98
<i>Graphique 44 : Évolution de la structure de la dépense publique entre 1960 et 2011</i>	99
<i>Graphique 45 : Répartition des dépenses publiques en France</i>	100
<i>Graphique 46 : Évolution des taux d'imposition</i>	106
<i>Graphique 47 : changements des prix réels de l'immobilier</i>	110
<i>Graphique 48 : Nombre mensuel de logements autorisés et commencés</i>	113
<i>Graphique 49 : SNDD – Défi n°4 - Consommation d'énergie des secteurs résidentiel et tertiaire</i>	114
<i>Graphique 50 : Évolution des zones artificialisées comparée à celle de la population</i>	119
<i>Graphique 51 : L'encours des crédits aux ménages</i>	123
<i>Graphique 52 : Les chiffres du mal-logement en millions de personnes</i>	128



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

- *Les conséquences de solvabilité II sur le financement des entreprises*
- *Financer la transition écologique et énergétique*
- *Avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine*
- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2012*
- *L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité*
- *La dette : un pont entre passé et avenir*
- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2011*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Combattre les violences faites aux femmes des plus visibles aux plus insidieuses*
- *Agir pour la mixité des métiers*
- *Tourisme et développement durable en France*
- *L'impératif d'une ambition pour le climat*
- *La protection maternelle et infantile*
- *L'influence de la France sur la scène européenne et internationale par la promotion du droit continental*
- *L'apport économique des politiques de diversité à la performance de l'entreprise : le cas des jeunes diplômés d'origine étrangère*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 4111400027-001214 – Dépôt légal : décembre 2014

Crédit photo : 123RF





LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

En 2014, ce rapport s'inspire du ressenti de nos concitoyens et de leurs principales préoccupations, et s'appuie notamment sur les indicateurs de développement durable pour analyser les différents enjeux, tant économiques, sociaux qu'environnementaux, auxquels notre pays est confronté.

Les tendances croissantes à l'individualisme poussent notre assemblée à alerter les pouvoirs publics sur les fractures toujours plus importantes de notre société : un essoufflement économique et démographique du monde occidental, une polarisation due à un accroissement des inégalités, un rejet des prélèvements obligatoires ou encore des exclus toujours plus nombreux que ce soit en termes d'accès au logement ou au marché du travail.

Entre la fin des politiques de rigueur et l'acquiescement de l'impôt sur le revenu ne serait-ce que de manière symbolique par chaque citoyen, notre assemblée apporte des réponses pragmatiques à différents points de blocage identifiés



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

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

N° 41114-0027 prix : 30,70 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138652-5



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des Journaux officiels
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr