

Sortir de *la crise* *démocratique*

Rapport annuel sur l'état de la France en 2024

RAPPORTEURE
Claire THOURY

2024-017
NOR : CESL1100017X
Mercredi 23 octobre 2024

JOURNAL OFFICIEL
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026
Séance du 23 octobre 2024

**Sortir de la crise
démocratique**
**Rapport annuel sur l'état de
la France en 2024**

Avis du Conseil économique, social
et environnemental sur proposition
de la commission Économie et finances

Rapporteure : Claire Thoury

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 5 mars 2024 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la commission Économie et finances, la préparation d'un avis *Sortir de la crise démocratique – Rapport annuel sur l'état de la France en 2024 (RAEF)*. La commission Économie et finances présidée par M. Jacques CREYSSEL, a désigné Mme Claire Thoury comme rapporteure.

sommaire

AVIS

Introduction	6
① Appréhender les inégalités au plus près des réalités individuelles pour renforcer la cohésion et la démocratie	9
② La nécessité d'associer les citoyens et les citoyennes à la prise de décision	12
③ Renforcer le pouvoir d'agir des citoyens et des citoyennes, un investissement d'avenir	15
VOLET 1 - SONDAGE CESE-IPSOS SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE - 2^E ÉDITION : SYNTHÈSE	18
Synthèse	18
Présentation	24
VOLET 2 - FOCUS	62
Focus 1 : Pacte vert : Enjeux démocratiques et transition écologique juste	62
Focus 2 : Pouvoir d'achat, inégalités, peur du déclassement	68
① Le pouvoir d'achat, rogné par l'épisode inflationniste de 2022-2023, tend à se stabiliser en 2024	68
② Les inégalités remontent et pour certaines catégories de ménages, l'espoir d'une vie décente s'éloigne.	76
Focus 3 : La dette publique en France : Poison ? Remède ? La nécessité d'un débat démocratique	79
① Définition, périmètre et caractéristiques de la dette française	79
② L'augmentation de la dette publique et de la charge de la dette	84
③ Ce que les conditions d'emprunt disent sur la situation économique de la France	88
④ La détention de la dette par la Banque centrale européenne et ses implications	95
⑤ Les différentes utilisations de la dette	98

Focus 4 : Renforcer le fonctionnement démocratique au sein de l'école et dynamiser les projets éducatifs territoriaux	100
❶ Renforcer un fonctionnement démocratique au sein de l'école	100
❷ Conforter les procédures démocratiques pour dynamiser les projets éducatifs territoriaux	106
Focus 5 : La démocratie institutionnelle et participative au service de la biodiversité	109
❶ De l'importance de la biodiversité pour les sociétés humaines	109
❷ La démocratie institutionnelle et participative au service de la biodiversité	112
❸ Ce que révèlent les indicateurs relatifs à la biodiversité	113
❹ Indicateurs de pressions	114
❺ Indicateurs d'état	118
❻ Indicateurs de réponses	120
Focus 6 : Le logement, un enjeu de cohésion sociale et territoriale	125
❶ Le logement : un enjeu majeur de pouvoir d'achat auquel les politiques publiques répondent insuffisamment	125
❷ L'augmentation de la production de logements : une impérieuse nécessité	129
❸ Le logement : un enjeu de cohésion sociale et territoriale, donc de démocratie	132
Focus 7 : Le dialogue social de proximité et territorial : la démocratie en action au service de la santé et de la sécurité au travail	137
A. Des indicateurs à suivre et à développer	138
❶ Les indicateurs de la santé physique et mentale au travail et leur évolution	138
❷ Le dérèglement climatique facteur d'aggravation des risques professionnels	145
B. La prévention en santé au travail : un enjeu de démocratie	148
❶ Les instances de dialogue issues de la réforme de 2017 : CSE, CSA et CSST	149
❷ Un dialogue nécessaire au plus près des réalités de terrain	150
❸ Un besoin de dialogue professionnel	151
❹ Les outils prévus par le code du travail à la disposition des acteurs du dialogue social dans l'entreprise	151

FOCUS 8 : L'EVARS, pierre angulaire d'une société égalitaire et démocratique	154
❶ L'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle	154
❷ La constitutionnalisation de l'interruption volontaire de grossesse (IVG)	156
VOLET 3	158
INDICATEURS	158
NOTE 1 - Espérance de vie en bonne santé	158
NOTE 2 - Le Produit intérieur brut (PIB)	163
NOTE 3 – temps de vie et transports	172
❶ Introduction	172
❷ Des sources statistiques	172
❸ Des résultats chiffrés	173
❹ Les conséquences de l'allongement des déplacements domicile-travail	177
❺ Conclusion	179
NOTE 4 – Recherche et innovation	180
NOTE 5 – Indice de mixité sociale à l'école	194
NOTE 6 - Énergies renouvelables (EnR)	198
❶ Une production primaire d'énergies renouvelables accrue en longue période	198
❷ La France en retard au regard de ses objectifs et engagements :	199
❸ Une accélération indispensable mais qui doit rester maîtrisée :	202
❹ Une inscription nécessaire dans la transition écologique et dans un débat public	206
NOTE 7 - Artificialisation	209
❶ L'artificialisation des sols : un enjeu de société majeur au vu des fonctions vitales du sol	209
❷ Le zéro artificialisation nette en 2050 : un objectif territorial fixé dans la loi mais récemment assoupli	209
❸ Une artificialisation qui ralentit légèrement mais demeure à un niveau supérieur aux objectifs fixés	211
❹ La nécessité de disposer d'un indicateur fiable fondé sur des critères scientifiquement établis et partagés	211

NOTE 8 - Rénovation globale des logements	214
❶ Éléments de contexte	214
❷ Des difficultés de différentes natures	215
❸ Un indicateur mis en place mais dont la fiabilité et la constante dans la durée doivent être assurées	216
NOTE 9 - Les victimes de féminicides en 2023	218
NOTE 10 - Le sexisme et les violences	219
NOTE 11 - Gestion de l'eau	221
❶ Les difficultés persistent malgré les efforts des pouvoirs publics, voire s'aggravent sur certains territoires	222
❷ Au-delà de la gestion de crise, les enjeux de planification, d'adaptation au changement climatique et d'équité sociale doivent être mieux pris en compte	226
Déclarations des groupes	232
Scrutin	236
Annexes	238

introduction

Le Rapport sur l'état de la France (RAEF) est le rapport annuel de la société civile organisée. Il vise à dresser un large diagnostic sur l'état de la France, des Français et des Françaises pour éclairer et influencer les politiques publiques.

Le RAEF est un produit singulier du CESE : travail collectif puisqu'il bénéficie de contributions des différentes formations de travail, il est enrichi par un sondage exclusif réalisé avec Ipsos, sondage qui est à la fois un baromètre et un révélateur de signaux faibles.

Cette année, le RAEF met en lumière des liens multiples entre inégalités liées aux conditions de travail, au pouvoir d'achat, au logement, défiance vis-à-vis des institutions et pouvoir d'agir des citoyens et des citoyennes au plus près des territoires. Qu'il s'agisse de situations individuelles ou collectives objectivées par des statistiques et des indicateurs quantitatifs, l'expression de ressentis à travers des analyses qualitatives ou des réponses à des sondages, de nombreux éléments tendent vers un constat : les Français et les Françaises souhaitent mieux se faire entendre et à prendre part à la construction de solutions aux problèmes, que ces problèmes soient locaux ou nationaux, conjoncturels ou structurels, limités à quelques citoyens et citoyennes ou au contraire, affectant une majorité d'entre eux.

Le Rapport s'articule autour de trois volets :

Le volet 1 comprend les résultats et l'analyse du sondage réalisé entre le 2 et le 13 septembre 2024 auprès d'un échantillon de 1 001 personnes représentatif de la population française métropolitaine et ultramarine de 18 ans et plus. Avec ce sondage, le CESE cherche à évaluer le niveau de bien-être¹ des Français et des Françaises, leur niveau d'optimisme pour eux, pour leurs enfants, pour l'avenir du pays et celui de la planète et de la nature, ainsi que leurs sources d'inquiétudes. En synthèse, si les Français et les Françaises apparaissent en moyenne plus heureux et optimistes que l'an dernier, mais la situation est hétérogène on affine l'analyse ; celle-ci met en lumière des fragilités pour certaines catégories de citoyens et de citoyennes :

→ par exemple, les Français et les Françaises éprouvant des difficultés d'accès aux services publics sont surreprésentés dans les zones rurales, les DROM et les familles nombreuses. Leur niveau de bien-être est moindre (35 % se disent insatisfaits, contre 18 % au global) tout comme l'espoir qu'ils placent dans leur avenir (48 % contre 63 % au global) et celui de la France (21 % contre 35 % au global). Le sondage éclaire par ailleurs sur le sentiment d'utilité et d'engagement dans la société. L'engagement syndical, le bénévolat, la vie associative et diverses autres formes d'engagement ressortent nettement comme des éléments positifs pour améliorer la vie en collectivité, alors que 76 % des personnes sondées estiment que les hommes et femmes politiques sont déconnectés des réalités des citoyens.

→ Certaines catégories de Français et de Françaises font face à une accumulation de difficultés qui renforcent un sentiment d'exclusion : si 82 % sont satisfaits de leur bien-être, ce niveau est de 58 % pour les personnes dont le pouvoir d'achat ne permet pas de couvrir leurs besoins ; parmi ces dernières, 51 % estiment subir des inégalités plus importantes que la moyenne (contre 25 % en moyenne) et le croisement de variables fait aussi ressortir une surreprésentation de ces personnes parmi celles qui se sentent le moins utiles pour leurs proches et dans la société (les seniors, les personnes sans emploi, les personnes avec un faible pouvoir d'achat).

Le volet 2 comprend huit notes focus préparées par les différentes formations de travail du CESE. En prise avec l'actualité, ces notes proposent une analyse des enjeux démocratiques portant sur différents pans des politiques publiques (environnement - pacte vert, biodiversité -, éducation - démocratie à l'école, éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle -, travail et logement) ainsi que sur des questions transversales telles que la dette publique ou encore le pouvoir d'achat.

Le volet 3 enrichit le RAEF de onze analyses d'indicateurs socio-économiques quantitatifs et qualitatifs illustrant les évolutions sur différents versants de politiques publiques et mettant l'accent notamment sur les inégalités (mixité sociale à l'école, espérance de vie en bonne santé, rénovation des logements, victimes de violences sexistes et sexuelles, temps de vie et transports) et les performances

¹ La notion de bien-être renvoie, dans le sens commun, à un ensemble de facteurs considérés de façon séparée ou conjointe : la santé dans sa globalité, la réussite sociale ou économique, le plaisir, la réalisation de soi, l'harmonie avec soi-même et avec les autres.

relatives de la France dans la mise en œuvre de programmes économiques et environnementaux (PIB, énergies renouvelables, artificialisation des sols, attractivité-réindustrialisation et effort de recherche, gestion de l'eau dans les Outre-mer).

Les trois volets du RAEF se complètent pour donner un portrait inédit de la France en 2024. Si l'on ne devait retenir que quelques éléments, voici ceux qui retiennent notre attention :

- Les Français et les Françaises font toujours face à des difficultés financières importantes : le ralentissement récent de l'inflation est loin d'avoir neutralisé les effets cumulés de l'inflation passée.
- L'amélioration en moyenne de l'optimisme et du bien-être ne doit pas cacher des décrochages importants pour certaines catégories de Français et de Françaises.
- La situation économique et financière remonte dans la hiérarchie des sujets de préoccupations.
- Les inégalités qui perdurent alimentent un sentiment de mise à l'écart de la société.
-

- La santé apparaît au premier rang des préoccupations des Français et des Françaises, notamment les difficultés d'accès, géographiques ou financières.

- Un fort sentiment d'utilité individuelle est éprouvé quelle que soit la sphère (familles, travail, société).

- L'engagement citoyen est un puissant vecteur d'épanouissement.

- Une nette défiance vis-à-vis des personnalités politiques s'exprime en même temps qu'un fort attachement à la démocratie².

- Des différents éléments du sondage et des analyses (focus et indicateurs), trois enjeux ressortent :

- Appréhender les inégalités au plus près des réalités individuelles pour renforcer la cohésion et la démocratie.

- Associer vraiment les citoyens et les citoyennes à la prise de décision : de la consultation à la co-construction.

- Renforcer le pouvoir d'agir des citoyens et citoyennes, un investissement d'avenir.

² En écho avec le récent sondage Cevipof : Le personnel politique face à une défiance généralisée de l'électorat, (lemonde.fr), août 2024.

1. APPRÉHENDER LES INÉGALITÉS AU PLUS PRÈS DES RÉALITÉS INDIVIDUELLES POUR RENFORCER LA COHÉSION ET LA DÉMOCRATIE

Les inégalités sont tangibles dans divers domaines de la vie quotidienne et ne décroissent pas avec le temps. Surtout, elles peuvent prendre des formes différentes selon les catégories de citoyens et de citoyennes et il est essentiel d'affiner les analyses pour formuler des réponses au plus près des réalités individuelles.

1.1. Les inégalités, multiples, persistent et se creusent pour certaines catégories

Les inégalités sont observées à plusieurs niveaux de la société et, en dépit d'un système de redistribution puissant, certaines catégories et certains territoires accumulent les désavantages (cf. encadré).

Le pouvoir d'achat illustre la complexité des effets affectant le calcul de cet indicateur : s'il tend à se stabiliser en 2024 (et n'est plus le premier sujet de préoccupation des Français et des Françaises), des écarts tangibles sont observables entre déciles³ des niveaux de vie. Les six déciles des « classes moyennes » ont perdu du pouvoir d'achat entre 2021 et 2023, le premier en a gagné grâce aux mesures de protection

et de redistribution. Les revenus du patrimoine dans le calcul de cet indice tendent à favoriser les ménages aisés tandis que le découplage entre salaires réels et pouvoir d'achat observé sur cette période s'est fait au détriment des ménages les moins aisés⁴. Selon le sondage CESE-Ipsos réalisé en septembre, 45 % des Français sont dans une situation financière inconfortable, soit trois points de plus que l'an dernier ce qui est considérable et très préoccupant.

Le pouvoir d'achat n'est cependant pas le pouvoir de vivre⁵ et, si l'on se réfère plutôt à la mesure du budget-type⁶, qui intègre d'autres besoins élémentaires pour une vie décente, près de la moitié de familles-types vivent aujourd'hui en-deçà d'un niveau de vie décent ces données sur le reste à vivre sont très inquiétantes et doivent être considérées dans les choix budgétaires qui seront faits.

La santé et l'accès aux soins constituent cette année, le premier sujet de préoccupation selon le sondage CESE - Ipsos (+ 3 points par rapport à l'an dernier). 59 % des personnes vivant dans des agglomérations de moins de 20 000 habitants estiment cet accès difficile. Ce point est important car il s'avère également qu'un accès moindre aux services pèse négativement sur l'attachement à la démocratie.

3 Définition : « Si on ordonne une distribution de salaires, de revenus, de chiffres d'affaires, etc., les déciles sont les valeurs qui partagent cette distribution en dix parties d'effectifs égaux. Ainsi, pour une distribution de salaires :

- le premier décile (noté généralement D1) est le salaire au-dessous duquel se situent 10 % des salaires ;
- le neuvième décile (noté généralement D9) est le salaire au-dessous duquel se situent 90 % des salaires.

Le premier décile est, de manière équivalente, le salaire au-dessus duquel se situent 90 % des salaires ; le neuvième décile est le salaire au-dessus duquel se situent 10 % des salaires », Insee.

4 Cf. Volet 2, focus Pouvoir d'achat et inégalités.

5 Définition : « Pour le CESE, le pouvoir de vivre s'entend comme la capacité ou l'énergie qu'une personne ou un être vivant possède pour exister, s'épanouir, et résister aux difficultés de la vie. Elle renvoie à la force intérieure qui permet de trouver un sens à l'existence et de persévérer malgré les épreuves. Cette expression peut aussi évoquer le désir fondamental de bien-être, d'épanouissement personnel, et de survie physique et psychologique dans un environnement parfois hostile. Elle peut être envisagée à la fois dans un sens concret (les ressources nécessaires pour subvenir à ses besoins, comme la nourriture, l'abri, la santé) et dans un sens plus abstrait ou philosophique (la volonté de trouver du sens, de s'accomplir, de surmonter les obstacles de la vie quotidienne) ».

6 Budgets types, Unaf. Voir également le RAEF 2023 Approfondir et nuancer les mesures de pauvreté.

ENCADRÉ : LES MULTIPLES EXPRESSIONS D'INÉGALITÉS EN FRANCE⁷

Les inégalités entre les femmes et les hommes sont alimentées par un sexisme qui reste incroyablement prégnant : 70 % des hommes estiment qu'un homme doit avoir la responsabilité financière de sa famille pour être respecté dans la société tandis que 25 % des 25-34 ans pensent qu'il faut parfois être violent pour se faire respecter. Ce sexisme est sans doute à la source des trop nombreuses violences intraconjugales et féminicides (134 en 2023) et son coût social et économique appelle des mesures fortes issues d'un dialogue coordonné à tous les niveaux de la société.

L'accès au logement et son coût dans le budget des ménages constituent des sources d'inégalités importantes, reflétées dans le sondage CESE-Ipsos comme dans les statistiques. Dans le sondage, l'accès au logement ressort en tête des difficultés éprouvées en termes d'accès aux services : pour 58 % des personnes interrogées, l'accès au logement est la difficulté numéro un. Dans les statistiques, la part du budget des ménages consacrée au logement croît régulièrement (27 % en 2022 contre 20 % au milieu des années 1980). Les situations diffèrent selon que le ménage est locataire ou propriétaire. Cependant le Conseil national de l'habitat constate que d'une façon générale, la situation économique depuis 2022 a accentué la difficulté des ménages pauvres et modestes à s'inscrire dans un parcours résidentiel ascendant⁸. Avec l'insuffisance du parc de logements sociaux et des constructions, la mise en œuvre effective du droit à un logement (DALO) digne et abordable pour tous rencontre des difficultés croissantes. 4,3 millions de personnes sont mal logées en 2023 (10 % de plus qu'en 2015) et 35 % des ménages relevant du DALO sont des familles monoparentales (parmi lesquels 82 % des femmes seules avec enfants) et 39 % des personnes seules.

Les inégalités scolaires se mesurent notamment par l'indice de positionnement social (IPS) qui résume les conditions socio-économiques et culturelles des familles des élèves : pour les collèges en 2023, l'IPS moyen des collèges s'élevait à 105 mais avec des variations importantes, allant de 45 à 185. Un écart moyen de 20 points sépare les établissements publics et privés. Pour les lycées, l'indice moyen s'élève à 104 avec un écart de 13 points entre publics et privés. La mixité sociale est donc inférieure dans les établissements privés ; les élèves d'établissements publics, plus mixtes, obtiennent des résultats inférieurs.

⁷ Cf. volets 2 et 3.

⁸ Redynamiser l'accès à la propriété, Conseil national de l'habitat, novembre 2023.

L'espérance de vie en bonne santé (ESBV) dépend de nombreux facteurs parmi lesquels les inégalités socio-professionnelles, sociales et environnementales. Cumulées, ces inégalités se traduisent par des écarts considérables entre catégories de personnes. Si le cadre légal mettant en place les dispositifs pour réduire ces inégalités existe, sa mise en œuvre et son effectivité sont insuffisantes.

Les inégalités dépendent aussi de l'endroit où l'on vit, en lien avec les revenus, le logement, la mobilité. D'importantes disparités de PIB existent entre les territoires : l'Île-de-France représente à elle seule près de 30 % du PIB français et son PIB par habitant est deux fois supérieur à la moyenne nationale. Les écarts de richesse entre les DROM et la France métropolitaine sont significatifs : le PIB par habitant est 72 % supérieur dans l'Hexagone comparé aux territoires d'outre-mer.

Les inégalités territoriales s'accroissent entre les zones urbaines, périurbaines et rurales et on observe la ghettoïsation de grands quartiers, parfois même au sein des villes, qui déstabilise notre modèle républicain. L'accès au logement est plus aisé en zone péri-urbaine qu'en centre urbain, mais les dépenses de mobilité sont inversement proportionnelles.

Les jeunes font face à une accumulation de désavantages : « *le travail permet plus difficilement de se loger (le nombre d'années de revenus nécessaires à l'achat d'un logement a augmenté de plus de 50 % entre 1999 et 2023), en particulier pour les plus jeunes, qui sont exposés à une plus grande précarité de l'emploi* ».

Le sondage CESE-Ipsos révèle par ailleurs que, dans l'esprit des Français et des Françaises, les inégalités ont des causes multiples et résultent de plusieurs facteurs imbriqués les uns aux autres : disparités salariales, discriminations, inefficacité du système de redistribution, détournement des règles par certains, ou encore iniquités territoriales dans l'accès aux services. Ceux qui estiment subir ces inégalités plus que la moyenne sont surreprésentés parmi les familles monoparentales, les ouvriers, les habitants des DROM ou encore les Français avec un niveau de diplôme inférieur au bac. Ceux qui estiment subir ces inégalités plus que la moyenne sont surreprésentés parmi les familles monoparentales, les ouvriers, les habitants des DROM, les familles avec trois enfants et plus ou encore les Français avec un niveau de diplôme inférieur au bac.

1.2. Les conséquences sur la démocratie

L'absence de perspective, le sentiment de subir davantage d'inégalités que la moyenne des Français, les difficultés d'accès à certains services publics et la question spécifique du logement (accès à un logement social, accès à un prêt, surcoûts liés à l'augmentation des prix de l'énergie, nécessité de rénovation thermique, etc.) peuvent alimenter un sentiment d'injustice : 24 % des Français et des Françaises n'ont pas le sentiment de faire véritablement partie de la société française. Le sondage CESE-Ipsos fait bien ressortir ce lien entre sentiment d'exclusion et moindre attachement au système démocratique. Les personnes se sentant moins utiles dans la société sont moins engagées dans le monde associatif que la moyenne et sont plus pessimistes. Elles sont surreprésentées parmi les personnes sans emploi et celles ayant un faible pouvoir d'achat.

Dans ses travaux en 2023, Simon Guillouet a analysé le risque de dérive autoritaire découlant du constat largement partagé selon lequel, alors que les institutions politiques perdent de leur légitimité, le contrat social est de plus en plus fragilisé⁹. Il formule l'une des conclusions de son travail ainsi : « *Une grosse partie des insatisfaits sont des démocrates qui sont tellement déçus par les institutions qu'ils sont prêts à se rallier à une option autoritaire dans l'espoir que ce régime autoritaire serait plus à l'écoute de leurs doléances, de leurs problèmes, de leurs revendications : même les personnes les plus tentées par un régime autoritaire restent attachées à la démocratie* ». L'attrait pour un pouvoir fort et centralisé susceptible de garantir l'ordre et la sécurité reste d'actualité : la moitié des Français et des Françaises s'expriment, dans l'enquête réalisée par Simon Guillouet, en faveur d'un tel pouvoir. En 2024, le sondage CESE - Ipsos fait pour sa part ressortir un fort attachement des Français et des Françaises à la démocratie : 76 % pensent qu'elle est le meilleur système politique existant. Cependant les trois-quarts des personnes interrogées estiment que les femmes et les hommes politiques sont déconnectés des réalités vécues par les citoyens et les citoyennes : le sentiment de vivre dans une société inégalitaire avec des hommes et femmes politiques sourds aux préoccupations des citoyens contribue à fragiliser cet attachement à la démocratie représentative.

2. LA NÉCESSITÉ D'ASSOCIER LES CITOYENS ET LES CITOYENNES À LA PRISE DE DÉCISION

Pour limiter les risques que fait peser la persistance, et dans certains cas l'aggravation, des inégalités, il paraît essentiel d'associer plus fortement les citoyens et les citoyennes aux décisions et aux débats même les plus techniques car la distance avec les institutions s'explique aussi par le sentiment d'être dépossédés d'une partie des problèmes. 23 % des personnes interrogées dans le cadre du sondage CESE - Ipsos citent spontanément « *une meilleure écoute des citoyens et de leurs préoccupations* » parmi les moyens à mettre en œuvre pour améliorer le fonctionnement de la démocratie. S'il existe déjà des dispositifs consultatifs impliquant les citoyens et les citoyennes, il s'agit aujourd'hui de se donner les moyens de passer à la co-construction sur un plus grand nombre de sujets.

2.1. Les sujets dits techniques ont une dimension politique

Les sujets dits techniques ont une dimension politique et à ce titre, il est légitime de permettre aux citoyens et aux citoyennes de s'en emparer.

Au centre de l'actualité économique, la question de la **dette publique** est un exemple concret de sujet qui, en raison de son caractère technique, semble réservé aux experts et entraîne la mise à l'écart des citoyens et citoyennes. Or c'est un sujet éminemment politique :

⁹ Quantifier la demande d'autoritarisme politique dans l'opinion publique en France, (cnrs.fr).

doit-on se préparer à une augmentation des impôts (pour diminuer le déficit budgétaire) ? Quelles dépenses et quels investissements prioriser ? Doit-on sacrifier les projets de long terme aux urgences de court terme ? Comment partager l'effort de réduction de la dette ?

Le niveau d'endettement de la France est le troisième plus élevé d'Europe après la Grèce et l'Italie. Cet endettement, résultat de décennies de déficits budgétaires cumulés, occupe le centre des préoccupations au niveau européen et national. Quelle que soit la stratégie de désendettement et les priorités de dépenses que choisira le gouvernement, ou certains ménages ou certaines entreprises en subiront les conséquences, d'une manière ou d'une autre : hausses fiscales, baisse des subventions, réduction des services publics, coupes budgétaires, réductions des prestations sociales, etc.

Or, sous le prétexte que le sujet est technique, les citoyens et les citoyennes ne sont pas consultés. Cela amène à s'interroger sur le processus décisionnel conduisant à l'allocation des ressources publiques : qui décide de l'arbitrage entre remboursement de la dette, financement des services publics et investissement pour l'avenir ? Le CESE estime nécessaire d'impliquer davantage les citoyens et les citoyennes dans le processus d'élaboration des décisions. En effet, leur vie quotidienne et les perspectives d'évolution, pour eux-mêmes et leurs proches, sont affectées par ces décisions qui leur échappent largement. Dans le RAEF 2022, le CESE appelait d'ailleurs à mettre en place un débat démocratique en associant largement les citoyens et les corps intermédiaires autour de la stratégie d'endettement et du financement des investissements d'avenir.

Pendant du sujet de la dette, les **investissements d'avenir** devraient faire l'objet d'une plus grande association des citoyens et des citoyennes : il importe de les entendre sur les arbitrages entre, par exemple, investissements dans la sécurité et la défense ou investissements dans la santé, l'éducation, la recherche ou encore, la transition écologique.

Contrairement au sujet de la dette, un autre domaine scientifique, la **biodiversité**, s'est ouvert à la participation citoyenne depuis plusieurs décennies notamment au travers d'activités de collecte de données et l'enrichissement des connaissances scientifiques. Ce faisant, les citoyens et les citoyennes ont contribué à sortir le sujet de la biodiversité hors des cercles des experts et à le porter progressivement dans le débat public, mettant en lumière les évolutions dramatiques et de long terme de la biodiversité découlant des actions humaines. L'Office français de la biodiversité (OFB) et ses agences régionales organisent des consultations à destination du grand public ainsi que des ateliers participatifs pour recueillir idées, attentes et propositions au service de la biodiversité. La consultation citoyenne est en outre une étape obligée de la construction des stratégies nationales mais à ce stade, elle n'en constitue pas un élément déterminant.

2.2. De la consultation à la co-construction

Si de plus en plus d'organismes déploient des dispositifs consultatifs, légitimant leur importance dans le fonctionnement des institutions, nous restons loin de la co-construction.

À l'école par exemple, les instances participatives prévoient d'inclure élèves, parents d'élèves et personnels des écoles. Le constat d'un relatif échec de ces instances a fait l'objet de plusieurs

avis du CESE¹⁰ : la participation aux élections reste faible ; la marge entre ce qui est prévu dans les textes officiels et ce qui se met en place déçoit ; le manque de clarté sur ce qu'on attend des acteurs décourage ; leurs prérogatives se réduisent et, in fine, cela concourt à la diminution de l'influence de ces instances. Le même constat est dressé en ce qui concerne les projets éducatifs territoriaux (PEDT), créés en 2013 pour développer la collaboration locale entre collectivités territoriales et acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation.

L'état des risques professionnels et des conditions de travail en France constitue un défi majeur. Le système de prévention en santé au travail est un des enjeux du dialogue social et interprofessionnel. Les instances existent (comité social et économique – CSE –, comité social d'administration – CSA –, avec la possibilité que soient créées en son sein une commission santé, sécurité et conditions de travail – CSSCT –) mais leur efficacité reste limitée dans les entreprises d'autant plus que depuis la disparition des Comités d'Hygiène de Sécurité et des Conditions de Travail (CHSCT) et la réduction globale des moyens des instances représentatives du personnel comme des effectifs de contrôleurs et d'inspecteurs du travail. Il y aurait beaucoup à gagner si les dispositifs de co-construction étaient mis en œuvre de façon optimale.

Au niveau européen, depuis l'adoption du programme « **Mieux légiférer** » en 2016, la Commission s'efforce de renforcer la consultation du public sur les projets législatifs ou non législatifs ainsi que la qualité des analyses d'impact dont elle a élargi le contenu. Cependant, le Comité d'examen de la réglementation exprime une vision relativement critique du processus d'évaluation d'impact quoiqu'en voie d'amélioration. Le bilan pour ce qui concerne le Pacte vert pour l'Europe constitue le prochain rendez-vous attendu des organisations non gouvernementales qui ne manqueront pas de s'exprimer sur la qualité des consultations publiques mises en œuvre dans le cadre des travaux législatifs européens. D'autres part les mesures mises en œuvre prévues certes techniques mais elles entraînent des conséquences directes sur la vie quotidienne des européens. Pour le CESE, il est incontournable que la nouvelle mandature européenne acte le nécessaire renforcement du volet démocratique du Pacte vert car la réussite de sa réalisation tient en grande partie dans l'association et le soutien des citoyens.

Ces exemples nous invitent à revisiter les dispositifs de co-construction qui n'en ont que le nom et à s'interroger sur les écueils qui empêchent leur véritable déploiement.

¹⁰ Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique, rapporteur Thierry Cadart, CESE, décembre 2021 ; Réussite à l'école, réussite de l'école, rapporteure Bernadette Groison, CESE, juin 2024.

3. RENFORCER LE POUVOIR D'AGIR DES CITOYENS ET DES CITOYENNES, UN INVESTISSEMENT D'AVENIR

Le pouvoir d'agir peut-être envisagé de plusieurs façons et entraîne des effets positifs sur la cohésion sociale. Le pouvoir de mener une vie décente, par exemple, renforce le lien d'appartenance à la société, procure de la stabilité et favorise une plus grande disponibilité des engagements bénévoles.

Le renforcement de la légitimité du citoyen dans la construction des décisions, tant au niveau local que pour celles à portée nationale, nécessite le développement de relations de proximité qui alimentent le cercle vertueux par lequel le citoyen se sent investi d'un pouvoir d'agir. Au sein de la famille, au travail, dans la cité, le pouvoir d'agir rendu aux citoyens et aux citoyennes est un puissant vecteur de renforcement de la démocratie.

3.1. Sortir de la gestion de l'urgence : s'appuyer sur les citoyens et les citoyennes pour remettre au centre les priorités de long terme

Associer les citoyens et les citoyennes à la construction des politiques publiques peut contribuer à contrebalancer le traitement par les pouvoirs publics des urgences qui ont tendance à occuper l'espace médiatique, au détriment des questions de fond sur l'avenir des Français et des Françaises.

Ainsi la question de la dette évoquée plus haut ne peut être détachée d'une autre question méritant d'être largement débattue : quels investissements doivent être faits, quels sont les priorités compte-tenu des capacités de financement contraintes par le poids de la dette ? Qui doit contribuer à sa résorption ? Les citoyens et les citoyennes devraient être

associés à cette question qui pèsera de façon significative sur leur avenir.

3.2. Pouvoir d'agir et démocratie

Le désir de participer au bon fonctionnement de la société est clairement identifié dans le sondage et c'est surtout dans l'engagement associatif que les Français se sentent utiles.

Le pouvoir d'agir nécessite d'avoir du temps et de la disponibilité mentale. Cela peut signifier plusieurs choses : contrôler l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, trouver du sens à son travail, obtenir du soutien quand on a la responsabilité de jeunes enfants ou de parents âgés, accéder à des moyens de mobilité fiables et abordables, être en bonne santé ou pouvoir se soigner, se loger décentement, pouvoir confier ses enfants à des structures sociales et éducatives fiables et de qualité, etc.

Donner du sens au travail, par exemple, implique un dialogue qui porterait, au-delà des questions salariales sur l'organisation du travail, sur les questions de santé au travail, de transition écologique et de responsabilité sociale ou de partage de la valeur comme l'a déjà exprimé le CESE. L'association des salariés dans un certain nombre d'instances paritaires ne peut se limiter à du partage d'informations et le possible renforcement de leurs droits d'intervention dans l'entreprise doit être étudié.

Enfin, parmi les éléments qui contribuent au renforcement de la démocratie, l'accès aux droits est une pierre angulaire que la Défenseure des droits, Mme Hédon, estime en risque¹¹ : l'état de droit fonde notre démocratie mais celle-ci ne se réduit pas aux élections, elle comprend aussi la séparation des pouvoirs, la liberté associative, la liberté de manifester et nous ajouterons, le pouvoir d'agir.

¹¹ Audition de Claire Hédon, Défenseure des droits, 22 mai 2024.

CONCLUSION

Des trois volets de notre rapport sur l'état de la France, il ressort des messages clairs : le pouvoir d'achat reste une préoccupation centrale qui influence notablement, pour un grand nombre de ménages, leur sentiment de bien-être, de confiance en l'avenir et d'inégalités notamment d'accès au logement, aux soins et aux services publics. La construction de nos politiques publiques doit intégrer ce travail de proximité. Cela nécessite de travailler davantage et beaucoup plus finement avec les corps intermédiaires, les citoyennes et les citoyens, pour mieux appréhender les difficultés rencontrées mais aussi associer ces derniers à la construction des réponses qui sont mises en place pour répondre à ces préoccupations.

La crise sanitaire de 2020 et la crise inflationniste de 2022-2023 ont eu des impacts socio-économiques considérables.

En 2024, la situation économiques et financière de la France, qui n'apparaissaient pas dans le Top 5 de l'enquête l'an dernier, occupent le 3^{ème} rang des préoccupations cette année.

Le sentiment d'exclusion qui résulte des difficultés de la vie quotidienne se double d'un sentiment d'invisibilisation qui renforce la défiance vis-à-vis des institutions ainsi que la tentation d'un vote d'extrême-droite. Contre cela, le CESE rappelle la propension extraordinaire des Français et des Françaises à s'engager au quotidien : la vitalité associative et syndicale dans tous les territoires en témoigne. Cette société engagée constitue une force considérable sur laquelle s'appuyer pour lutter contre les inégalités qui ont des conséquences préoccupantes sur notre bon fonctionnement démocratique.

VOLET 1

Sondage CESE-Ipsos sur l'état de la France - 2^e édition

Synthèse

Note réalisée par Ipsos pour analyser les résultats du sondage « Ipsos pour le CESE – Enquête pour le rapport Etat de la France 2024 »

Méthodologie - Enquête menée par téléphone du 2 au 13 septembre 2024 auprès de 1 001 personnes de 18 ans et

plus constituant un échantillon national représentatif de la population française métropolitaine et ultra-marine âgée de 18 ans et plus (méthode des quotas appliquée au sexe, à l'âge, à la profession de l'interviewé, à la catégorie d'agglomération et à la région).

PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS :

- **Les Français font toujours face à des difficultés financières importantes.** Près d'un citoyen sur deux rapporte avoir tout juste assez d'argent pour répondre à ses besoins essentiels, voire pas assez, une proportion en légère hausse. L'inflation a certes baissé (avec à la clé un léger regain d'optimisme envers l'avenir), mais l'effet de l'augmentation des prix des 2-3 dernières années se fait plus que jamais ressentir.
- **Aux yeux des Français, les inégalités dans la société ont des causes multiples.** Les écarts de salaires trop importants sont pointés, mais aussi les discriminations de manière générale, l'inefficacité du système de redistribution ou encore l'iniquité territoriale dans l'accès aux services. Une partie importante des Français se plaint d'ailleurs de la difficulté d'accès au logement, à la santé et à l'emploi autour de son lieu de vie.
- **Les inégalités ressenties par les Français les plus défavorisés alimentent leur sentiment de mise à l'écart dans la société.** Cette perception d'injustice nourrit un profond pessimisme quant à l'avenir et suscite un certain fatalisme concernant la capacité individuelle à contribuer positivement à la société, que ce soit par le vote ou l'engagement associatif.
- **Les proches, le travail mais aussi l'engagement associatif agissent comme des remparts contre l'exclusion.** Le sentiment d'utilité et de reconnaissance tiré de l'entourage proche et du travail, contribuent à prévenir le sentiment d'exclusion sociale. Il en va de même pour l'engagement associatif, largement préféré à l'engagement politique ou syndical, perçus comme moins utiles par les Français.

→ **Bien qu'une large majorité des Français demeure attachée à la démocratie, cet attachement est mis à l'épreuve par la perception d'une classe politique déconnectée des préoccupations des citoyens.** L'attachement à la démocratie demeure mais est aujourd'hui assez fragile, notamment chez les Français qui se sentent les plus lésés par la société. Pour renforcer la démocratie, les citoyens appellent avant tout à davantage d'écoute, pour une meilleure prise en compte de leurs attentes et préoccupations.

La santé prend la tête des préoccupations des Français, devant le pouvoir d'achat et la situation économique du pays

Interrogés sur leurs préoccupations personnelles, les Français placent cette année leur santé et celle de leurs proches en tête (40 % la citant parmi les 3 sujets dont ils se soucient le plus, + 3 points en un an). Cette préoccupation devance ainsi celle pour leur pouvoir d'achat (34 %, - 6 points en un an), qui était en tête à la rentrée 2023. Arrive ensuite la situation économique et financière du pays, citée par plus d'un Français sur quatre (28 %, + 5 points). Les questions économiques au sens large continuent donc d'occuper les premières places du classement, même si, avec la baisse de l'inflation, le pouvoir d'achat préoccupe un peu moins.

Viennent ensuite la situation politique de la France (24 %) à la suite d'une période marquée par l'incertitude sur la nomination du Premier Ministre, puis en 5^{ème} position, à égalité, l'environnement, les inégalités sociales et la sécurité (22 %). Les préoccupations pour l'instabilité géopolitique diminuent (18 %, - 4 points), et sont désormais autant citées que celles pour l'immigration et l'avenir du système de retraite, qui restent à un niveau stable.

A noter que le pouvoir d'achat reste en tête des préoccupations pour les Français avec un ou plusieurs enfants (48 % parmi ceux qui ont au moins un enfant, 61 % parmi ceux qui en ont au moins trois). Par ailleurs, à l'image de ce

qui était observé l'an dernier, l'emploi et le chômage, plutôt en queue de liste des préoccupations générales des Français (13 %), restent des préoccupations de premier ordre pour les habitants des DROM (23 %).

Pour autant, cette année encore, les Français peinent à joindre les deux bouts

Après deux années marquées par des niveaux d'inflation qui n'avaient plus été observés en France depuis les années 1980 (pour rappel 5,2 % en 2022 et 4,9 % en 2023), l'année 2024 marque un retour à une hausse des prix plus contenue (+ 2 % pour l'heure sur les 8 premiers mois de l'année 2024). Néanmoins, cette tendance n'efface pas les effets de l'inflation cumulés sur les dernières années. La situation financière des Français ne s'améliore pas et continue même, pour l'heure, d'empirer.

Questionnés sur leur pouvoir d'achat, 32 % des Français déclarent qu'ils parviennent tout juste à répondre à leurs besoins essentiels (+ 2 points en un an) et 13 % qu'ils n'y parviennent pas (+ 1 point en un an). Au total, près d'un Français sur deux est donc dans une situation financière inconfortable (45 %, une proportion en hausse de 3 points par rapport à la rentrée 2023).

FOCUS : LE POUVOIR D'ACHAT SELON LE PROFIL

→ Les DROM sont particulièrement touchés, avec plus de trois quarts des habitants dans une situation financière délicate (77 %). Dans une moindre mesure, et bien que la population y soit beaucoup plus aisée, la situation est également inquiétante dans l'agglomération parisienne où la majorité de la population parvient tout juste à répondre à ses besoins voire n'y parvient pas (55 %) ... un problème qui s'explique en partie par la difficulté à se loger sur place (66 % des habitants de l'agglomération considèrent l'accès au logement difficile là où ils vivent, contre 58 % des Français sur l'ensemble du territoire).

Les Français avec un pouvoir d'achat qui permet uniquement de répondre à leurs besoins essentiels (45 %) sont également surreprésentés parmi...

- ...les personnes au chômage et à la recherche d'un emploi (78 %)
- ...les familles nombreuses (72 %) et les familles monoparentales (59 %)
- ...les ouvriers (61 % contre 36 % parmi les cadres)
- ...les femmes (51 % contre 40 % parmi les hommes)
- ...les jeunes (50 % des moins de 35 ans, 60 % parmi les étudiants contre 39 % parmi les 60 ans et plus).

Aux yeux des Français, les inégalités sont liées à des facteurs multiples et appellent des réponses globales

La précédente édition du baromètre avait permis de montrer à quel point les Français considèrent la société française comme étant inégalitaire. On y apprenait notamment que les Français perçoivent d'importantes inégalités en France selon le lieu de résidence (67 %), l'origine (63 %), la couleur de peau (62 %), le sexe (60 %) ou encore la religion (49 %), avec des conséquences aussi bien sur l'accès à l'emploi (79 %) et aux études (72 %) que sur l'accès à la santé (68 %) et plus généralement aux services publics (67 %).

En 2024, interrogés sur les origines des inégalités, les Français soulignent en particulier les disparités salariales excessives (36 % y voient une des deux

principales causes des inégalités), mais aussi les discriminations de manière générale (30 %). Sont également mises en cause l'inefficacité du système de redistribution (27 %), le détournement des règles par certains (27 %) ou encore l'iniquité territoriale dans l'accès aux services (20 %). Une part importante des Français se plaint d'ailleurs de la difficulté d'accès au logement, à la santé et à l'emploi autour de son lieu de vie (respectivement 58 %, 50 % et 46 %).

Dans l'esprit des Français, les inégalités sont donc associées à des causes multiples : il n'y a pas une explication unique mais un faisceau de facteurs imbriqués les uns aux autres. Aussi, les actions auxquelles ils pensent spontanément pour rendre la société plus égalitaire sont très diverses. Globalement,

la priorité est d'abord d'agir pour le pouvoir d'achat (niveau des salaires, niveau des prix) afin d'éviter que certains ne se retrouvent en trop grande difficulté (23 % évoquent spontanément cette dimension). Cependant, les Français prônent également des actions dans les domaines de l'éducation et de la sensibilisation (17 %), de l'accès à l'emploi et de la valorisation du travail (17 %), ou encore de la gouvernance et des institutions (15 %).

Les inégalités vécues et ressenties fragilisent le rapport des individus à la société et à la démocratie

Cette année, l'enquête révèle que près des trois quarts des Français estiment subir au moins autant d'inégalités que la moyenne (73 %, 25 % davantage que la moyenne). Ceux qui estiment en subir plus que les autres sont surreprésentés parmi les familles monoparentales (36 %), les ouvriers (36 %), les habitants des DROM (35 %) ou encore les Français avec un niveau de diplôme inférieur au bac (35 %).

Plus généralement, la moitié des personnes avec un pouvoir d'achat contraint estime subir davantage d'inégalités que la moyenne (51 % contre, pour rappel, 25 % des Français dans leur ensemble). En d'autres termes, les Français les plus en difficulté se sentent en grande partie victimes et lésés par la société... un sentiment délétère qui explique sans doute en partie leur faible confiance dans l'avenir (73 % de ceux qui estiment subir plus d'inégalités que la moyenne sont pessimistes vis-à-vis de l'avenir de la France, contre 63 % des Français dans leur ensemble).

Surreprésentés dans les zones rurales et parmi les Français avec un faible pouvoir d'achat, les Français qui déclarent le plus rencontrer des difficultés d'accès aux services là où ils vivent¹² se sentent souvent en marge de la société (41 % contre 24 % sur l'ensemble de la population). Cette situation fragilise leur attachement à la démocratie : elle entretient l'idée selon laquelle le système en place ne chercherait pas, ou du moins ne parviendrait pas, à protéger tout le monde. Ainsi, parmi les 25 % des Français avec l'accès le plus difficile aux services publics, seulement 60 % estiment que ce système démocratique permet de trouver des compromis entre différents intérêts divergents (60 % contre 76 % au global). En conséquence, ils se disent un peu moins prêts que la moyenne à défendre la démocratie si elle était menacée (78 % contre 84 % de l'ensemble des Français). D'ailleurs, 59 % estiment que s'engager politiquement est vain (contre 52 % au global).

Le sentiment d'utilité et de reconnaissance tiré de l'entourage proche, du travail et des engagements sociétaux protège du sentiment d'exclusion

La plupart des Français se sentent utiles auprès de leurs proches (90 %) et, pour ceux qui ont un emploi, dans leur travail (90 %). Le sentiment d'utilité dans les sphères privée et professionnelle diminue avec l'âge, mais d'autres dimensions prennent alors le relais. Les seniors s'engagent par exemple davantage que leurs cadets dans des associations (41 % des 60 ans et plus ont un engagement auprès d'une association contre 35 % des Français dans leur ensemble).

¹² 25 % des Français déclarent que l'accès aux éléments suivants est difficile là où ils vivent (logement/soins et santé, emploi, justice, transports publics, sécurité, éducation et formation, loisirs et culture, autres services publics).

Dans les différentes sphères sociales, le sentiment d'être reconnu (et pas seulement d'être utile) est un peu moins évident : 86 % des Français ont le sentiment que leurs proches sont reconnaissants de ce qu'ils font pour eux, et seulement 68 % de ceux qui ont un emploi trouvent que leurs efforts au travail sont reconnus par leurs supérieurs. Ces différents éléments ont une influence importante sur la perception qu'ont les citoyens de leur propre place dans la société. Ainsi parmi les 25 % des Français qui se sentent le moins utiles et reconnus auprès de leurs proches, un tiers ne se sent pas véritablement faire partie de la société française (33 %). Parmi ceux qui se sentent le moins utiles et reconnus dans leur travail, cette proportion grimpe même à 38 %. *In fine*, près d'un Français sur 4 n'a pas le sentiment de faire pleinement partie de la société (24 %).

A noter que le pouvoir d'achat a un impact important sur le sentiment d'utilité en particulier auprès de ses proches mais aussi dans la société. Ceux dont le pouvoir d'achat ne permet pas de répondre à leurs besoins essentiels (pour rappel 13 % de la population) sont près d'un sur deux à ne pas se sentir appartenir à la société française (47 % contre 11 % de ceux dont le pouvoir d'achat est suffisant pour « vivre à son aise ») et 20 % à ne pas se sentir utiles auprès de leurs proches (contre 4 % de ceux dont le pouvoir d'achat est suffisant pour « vivre à son aise »).

Méfiant vis-à-vis des actions politiques et syndicales, les Français privilégient l'engagement associatif

Un peu plus d'un Français sur 3 déclare être engagé auprès d'une association (35 % au global, 43 % parmi les retraités). Sans être marginal, l'engagement auprès de syndicats et organisations professionnelles est globalement plus limité (12 %) de même que l'engagement pour des partis politiques (7 %). Au total, 42 % des Français sont engagés dans au moins un de ces types d'organisations (48 % en zone rurale contre 34 % en agglomération parisienne).

Ces chiffres cadrent avec le regard que les citoyens portent sur l'utilité des différentes formes d'engagement dans la société. Ainsi, alors qu'une très large majorité de Français juge utile de faire du bénévolat dans une association (88 %, 56 % très utile), seuls 51 % ont le même sentiment concernant le fait d'adhérer à un syndicat (16 % très utile). Plus marquant encore, seule une minorité juge utile de participer à des manifestations ou rassemblements (49 %), de s'engager en politique (48 %) ou de participer à des actions de désobéissance civile non-violente (42 %).

Ce constat s'explique notamment par la méfiance des Français vis-à-vis de la politique. Plus des trois quarts des Français considèrent que « *tous les hommes et femmes politiques sont déconnectés des réalités des citoyens* » (76 %) et seulement un peu moins de la moitié juge qu'il y a des responsables politiques qui se soucient de leurs préoccupations et méritent leur vote (48 %).

Les Français restent très attachés à la démocratie, mais le sentiment de vivre dans une société inégalitaire avec des hommes

et femmes politiques sourds aux préoccupations des citoyens fragilise cet attachement

Les citoyens restent majoritairement attachés à la démocratie mais ce sentiment est loin d'être unanime. Au total, 15 % des Français déclarent qu'ils ne seraient pas prêts à défendre la démocratie si elle était en danger. Plus inquiétant encore, 23 % ne sont pas convaincus qu'il s'agisse du meilleur système politique existant. D'ailleurs un Français sur deux juge que seul un pouvoir fort et centralisé peut garantir l'ordre et la sécurité (51 %).

Parmi les 25 % des Français les moins attachés à la démocratie, les jeunes et les personnes défavorisées sont largement surreprésentés. 32 % d'entre eux ont moins de 35 ans, contre 25 % dans la population générale. Ils sont également plus nombreux à avoir un pouvoir d'achat limité (61 % contre 45 %) et à considérer ce dernier comme l'une de leurs principales préoccupations (42 % contre 35 %).

21 % d'entre eux sont optimistes quant à l'avenir de la France, contre 35 % dans l'ensemble de la population. De plus, ils sont moins enclins à reconnaître l'utilité de l'engagement, que ce soit dans les syndicats (35 % contre 51 %) ou en politique (35 % contre 48 %). D'ailleurs, ils sont eux-mêmes moins souvent engagés dans des associations, syndicats ou partis que la moyenne (36 % contre 42 %).

FOCUS : QUELLES SOLUTIONS POUR AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE LA DÉMOCRATIE ?

Pour un meilleur fonctionnement de la démocratie, les Français plébiscitent avant tout une meilleure écoute des citoyens et de leurs préoccupations (24 % citent spontanément cette idée), constat qui laisse entendre que de nombreux Français se sentent mis de côté dans le système actuel. Globalement, les Français appellent surtout à des efforts collectifs pour un plus grand souci de l'intérêt général. Cela passe notamment par plus de tolérance et une meilleure éducation (10 % appellent spontanément à des changements dans ce domaine), mais aussi plus directement par des changements du côté de la classe politique (15 %). Les Français lui reprochent notamment un manque de transparence et d'honnêteté et un faible souci de l'intérêt général. Certains plébiscitent également des changements dans les institutions et la gouvernance (changement de gouvernement, plus de décentralisation, modification de la constitution) (16 %), ainsi qu'un plus grand recours à la démocratie participative (13 %). Des évolutions dans les règles électorales sont également évoquées (modes de scrutins proportionnels, obligation du vote ou encore prise en compte du vote blanc), (11 %). Finalement les Français veulent avant tout être écoutés et voir leurs opinions prises en compte. Si cela peut passer en partie par une modification des règles du système, les citoyens demandent avant tout davantage de considération et de respect, de dans la société en général, et plus particulièrement de la part de la classe politique.

Présentation

MÉTHODOLOGIE



ÉCHANTILLON

1 001 personnes, constituant un échantillon national représentatif de la population française métropolitaine et ultra-marine âgée de 18 ans et plus.

Les Français ultra-marins ont été légèrement surreprésentés parmi les personnes interrogées, de sorte à disposer d'une base de répondants suffisante pour lire les résultats sur cette cible (50 répondants interrogés au lieu de 27 si nous n'avions pas cherché à les sur-représenter). Un traitement statistique a ensuite été appliqué pour remettre cet ensemble géographique à son poids réel dans la population (2,7%). **Les résultats sont donc bien représentatifs de la population étudiée.**



Ce rapport a été réalisé pour :



Ce rapport a été élaboré dans le respect de la norme internationale ISO 20252 « Etudes de marché, études sociales et d'opinion ». Il a été relu par Jean-François Doridot, Directeur d'Ipsos Public Affairs France.

© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^{ème} édition | Septembre 2024



DATES DE TERRAIN

Du 2 au 13 septembre 2024.



MÉTHODOLOGIE

Échantillon interrogé **par téléphone**.

Représentativité assurée par la **méthode des quotas** sur les variables suivantes :

sexe, âge, catégorie socio-professionnelle du répondant, catégorie d'agglomération et région.

NOTES DE LECTURE :

- Tous les résultats sont exprimés en pourcentages (%).
- Lorsqu'un résultat présenté sur la base d'un sous-échantillon (par exemple les moins de 35 ans) est significativement supérieur au résultat d'ensemble (avec un seuil de 95% de confiance*) il est présenté sur fond bleu. Si le résultat est significativement inférieur au résultat d'ensemble (avec un seuil de 95% de confiance*), il est présenté sur un fond rouge. [*Le calcul des différences significatives (avec des seuils à 95%) s'appuie sur la méthode du khi2.]
- Les évolutions présentées dans ce rapport sont exprimées en points de pourcentages. Elles sont mesurées par rapport aux résultats de la 1^{ère} édition du baromètre, conduit du 1^{er} au 14 septembre 2023 pour le Cese et présentant une méthodologie similaire : cible, mode d'interrogation, etc.



SOMMAIRE

- 01** **CONTEXTE : PRÉOCCUPATIONS, POUVOIR D'ACHAT ET BIEN-ÊTRE**
De légères éclaircies en matière de bien-être et d'optimisme qui ne doivent pas masquer la réalité des difficultés financières des Français
Page 04
- 02** **EXPÉRIENCES ET PERCEPTIONS EN MATIÈRE D'INÉGALITÉS**
Des facteurs d'inégalités multiples qui appellent des réponses globales
Page 10
- 03** **SENTIMENT D'UTILITÉ ET DE RECONNAISSANCE**
L'entourage, le travail, et l'engagement sociétal, remparts contre l'exclusion
Page 18
- 04** **ENGAGEMENT ASSOCIATIF ET POLITIQUE**
Une méfiance envers les actions politiques et syndicales qui oriente les Français vers l'engagement associatif
Page 21
- 05** **RAPPORT À LA DÉMOCRATIE**
Un attachement important à la démocratie fragilisé par le sentiment d'une déconnexion de la classe politique
Page 26

CONTEXTE : PRÉOCCUPATIONS, POUVOIR D'ACHAT ET BIEN ÊTRE

01

De légères éclaircies en matière de bien-être et d'optimisme qui ne doivent pas masquer la réalité des difficultés financières des Français

© Ipsos pour le Cese |
Baromètre Etat de la France,
2^e édition | Septembre 2024



Les préoccupations pour le pouvoir d'achat restent importantes mais passent en deuxième position cette année, derrière celles pour la santé

Question : Parmi les sujets suivants, quels sont les trois qui vous préoccupent le plus aujourd'hui pour vous personnellement ?
Jusqu'à 3 réponses possibles par répondant, total supérieur à 100%

Base : A tous

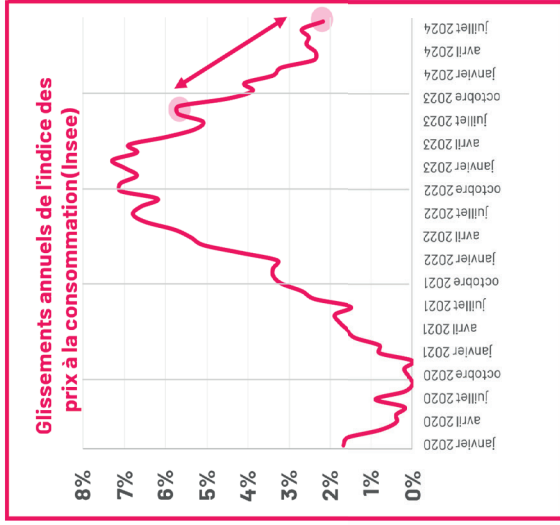
	Rappel 2023	Selon l'âge			Selon la CSP		
		Moins de 35 ans	35-59 ans	60 ans et plus	CSP+ Retraités	CSP- Retraités	
Votre santé et celle de vos proches Votre pouvoir d'achat ^{3 enfants ou + : 61%} La situation économique et financière du pays ^{familles monoparentales : 47%}	37	36	42	40	37	42	41
La situation politique en France L'environnement (dérèglement climatique, biodiversité, pollution...)	40	35	43	23	36	40	23
Les inégalités sociales La sécurité des biens et des personnes L'avenir du système des retraites L'instabilité géopolitique (tensions internationales, guerres...)	23	22	31	30	27	26	31
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	*	25	21	26	23	21	26
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	32	26	21	21	28	21	20
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	25	30	20	19	26	20	20
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	**	22	20	24	22	23	23
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	19	14	19	19	17	21	19
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	22	15	18	20	22	12	20
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	17	20	16	20	15	17	21
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	13	17	13	9	12	15	8
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	9	6	10	16	12	8	15
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	10	11	9	9	8	11	9
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	8	6	8	7	8	8	7
L'immigration L'emploi, le chômage L'accès aux services publics Les tensions et mouvements sociaux en France Les évolutions technologiques et leurs impacts	1	1	-	1	1	1	1

*Nouvel item

** en 2023, un item « Les incivilités, la délinquance » était posé (32%)

© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^{ème} édition | Septembre 2024

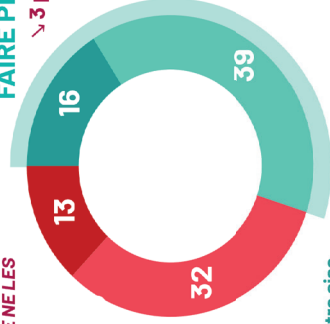
Malgré la baisse de l'inflation, les effets de la hausse de prix sur les deux dernières années se font de plus en plus ressentir



Question : Aujourd'hui, diriez-vous que votre pouvoir d'achat...
Base: A tous

% COUVRE SEULEMENT VOS BESOINS, VOIRE NE LES COUVRE PAS : 45
↗ 3 pts en un an

% VOUS PERMET DE VOUS FAIRE PLAISIR : 55
↘ 3 pts en un an



- Vous permet de **vivre à votre aise**
- Vous permet de répondre à vos besoins essentiels et de vous faire plaisir occasionnellement
- Vous permet **seulement de répondre à vos besoins essentiels**
- Ne vous **permet pas** de répondre à vos besoins essentiels

Détail – Près d'un Français sur deux ne parvient que tout juste à couvrir ses besoins essentiels, voire n'y parvient pas, une proportion en hausse de trois points sur un an

Question : Aujourd'hui, diriez-vous que votre pouvoir d'achat...

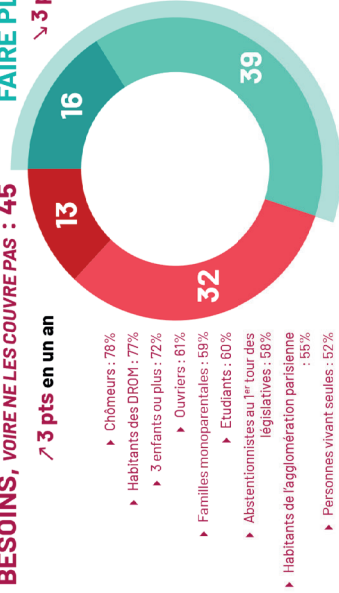
Base : A tous

% COUVRE SEULEMENT VOS BESOINS, VOIRE NE LES COUVRE PAS : 45

↗ 3 pts en un an

% VOUS PERMET DE VOUS FAIRE PLAISIR : 55

↘ 3 pts en un an



- ▶ Chômeurs : 78%
- ▶ Habitants des DROM : 77%
- ▶ 3 enfants ou plus : 72%
- ▶ Ouvriers : 61%
- ▶ Familles monoparentales : 59%
- ▶ Étudiants : 50%
- ▶ Abstentionnistes au 1^{er} tour des législatives : 59%
- ▶ Habitants de l'agglomération parisienne : 55%
- ▶ Personnes vivant seules : 52%

▶ Cadres et professions intellectuelles supérieures : 74%

Détail par profil

% PERMET DE SE FAIRE PLAISIR

Selon le sexe

Hommes	20	40	28	12	60
Femmes	12	37	36	15	49

Selon l'âge

Moins de 35 ans	13	37	35	15	50
35-59 ans	12	40	33	15	52
60 ans et plus	24	37	28	11	61

Selon la catégorie socio-pro.

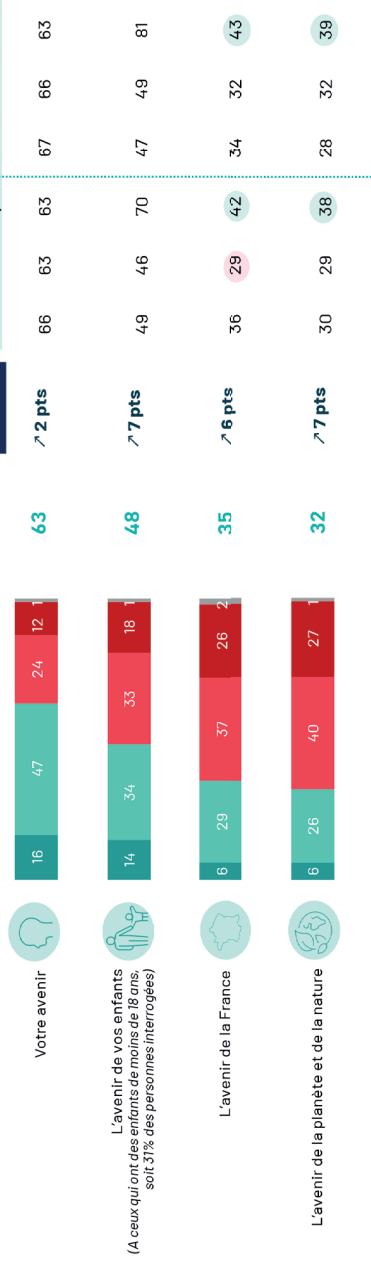
CSP+	19	46	25	9	65
CSP-	8	36	39	17	44
Retraités	25	39	26	10	64

- Vous permet de vivre à votre aise
- Vous permet de répondre à vos besoins essentiels et de vous faire plaisir occasionnellement
- Vous permet **seulement** de répondre à vos besoins essentiels
- Ne vous **permet pas** de répondre à vos besoins essentiels

Dans l'ensemble, l'optimisme vis-à-vis de l'avenir progresse mais reste faible sur le devenir de la France et de la planète

Question : Etes-vous optimiste ou pessimiste quand vous pensez à...

Base : A tous



■ Très optimiste ■ Plutôt optimiste ■ Plutôt pessimiste ■ Très pessimiste ■ Ne se prononce pas

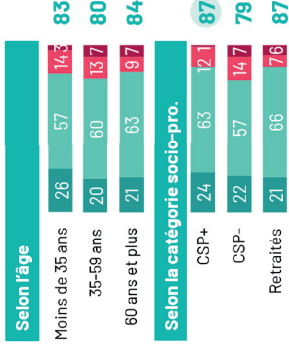
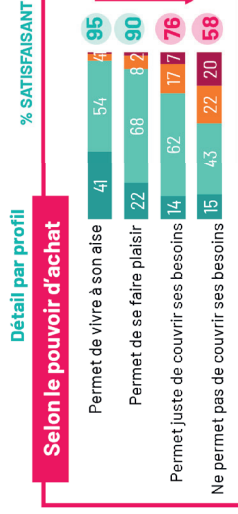
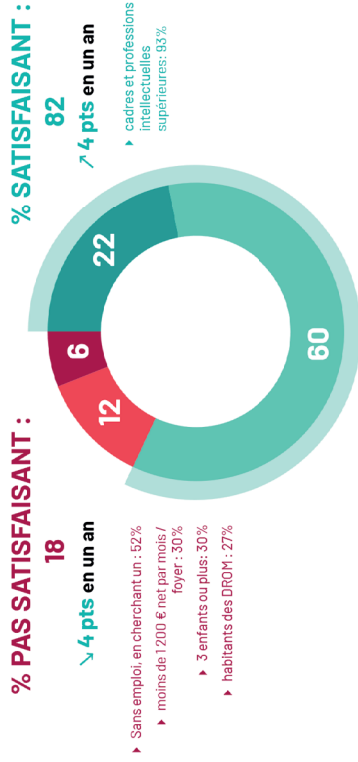
© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2ème édition | Septembre 2024

1

Les Français restent assez satisfaits de leur bien-être, avec toutefois des écarts importants selon leur pouvoir d'achat

Question : D'une manière générale, comment évaluez-vous votre niveau personnel de bien-être (qu'il soit physique, moral, social) ?

Base: A tous



- **Très satisfait**, vous vous sentez très bien
- **Plutôt satisfait**, vous vous sentez plutôt bien
- **Plutôt pas satisfait**, vous ne vous sentez pas très bien
- **Pas du tout satisfait**, vous ne vous sentez pas bien du tout

PERCEPTIONS ET EXPÉRIENCES EN MATIÈRE D'INÉGALITÉS

02

Des facteurs d'inégalités multiples qui appellent des réponses globales

© Ipsos pour la Croix-
Blanche Etat de la France,
2^{ème} édition | Septembre 2024.

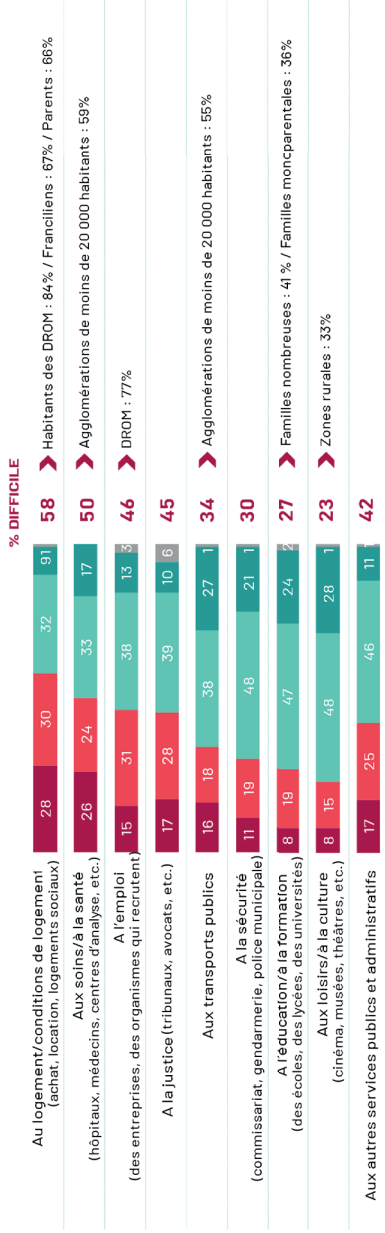
10



La moitié des Français dénonce un accès trop limité aux soins et à la santé sur son lieu de vie, et encore davantage pointent les difficultés d'accès au logement

Question : **Là où vous habitez, avez-vous le sentiment qu'il est facile ou difficile d'accéder aux services suivants?**

Base : A tous



■ Très facile
 ■ Assez facile
 ■ Assez difficile
 ■ Très difficile
 ■ Ne se prononce pas

Ceux qui jugent le plus durement l'accès aux services là où ils vivent se sentent plus exclus que la moyenne et témoignent d'un attachement fragile à la démocratie

Question : Là où vous habitez, avez-vous le sentiment qu'il est facile ou difficile d'accéder aux services suivants?

Base : A Tous

✓ Caractéristiques des Français disposant du meilleur accès aux services

- **Un niveau de vie et de bien-être élevé**
Surreprésentés parmi les habitants des grandes agglomérations et parmi les Français les plus diplômés, la quasi-totalité de ces sondés se dit satisfait de son bien-être personnel (93 % contre 82 % pour l'ensemble des Français) et plus des 2/3 déclarent que leur pouvoir d'achat leur permet de vivre sans trop se priver (69 % contre 55 % au global).
- **Un optimisme sans équivoque quant à l'avenir**
Plus de 7/10 d'entre eux se déclarent optimistes vis-à-vis de leur avenir (76 % vs 63 % au global) et 46 % ont espoir en l'avenir de la France (13 points de plus que pour l'ensemble des Français).
- **Un attachement marqué à la démocratie**
Ces personnes prônent les bienfaits de ce système politique qui serait le meilleur possible (84 % contre 76 % au global) et déclarent massivement qu'ils seraient prêts à le défendre s'il était menacé (80 % contre 84 % au global).

Caractéristiques des 25 % des Français qui estiment le plus avoir un accès facile aux services
susmentionnés : santé, emploi, justice, etc.)

✗ Caractéristiques des Français avec l'accès le plus difficile aux services

- **Feu d'optimisme en l'avenir et un faible niveau de bien-être**
Surreprésentés dans les zones rurales, dans les DROM, et au sein des familles nombreuses, ces personnes ne placent que peu d'espoir en leur avenir (46 % contre 63 % au global) et en celui de leur pays (21 % contre 35 % au global) ... Un pessimisme à mettre en lien avec leur faible niveau de bien-être (35 % en sont mécontents contre 18 % au global) et de pouvoir d'achat (24 % ne parviennent pas assurer leurs besoins essentiels contre 13 % au global).
- **Un indéfectible sentiment d'être lésé par la société**
Ces individus se sentent en marge de la société française (41 % contre 24 % au global) et plus d'1/3 d'entre eux jugent être davantage victimes d'inégalités que la moyenne (35 %, 10 points de plus qu'au global).
- **Un faible attachement à la démocratie et un rejet de la politique**
Ils se disent moins enclins à défendre la démocratie si elle était menacée en France (78 % le feraient vs 84 % de l'ensemble). Seuls 7/10 estiment que ce système permet de trouver des compromis entre les différents intérêts divergents (60 % contre 76 % au global) et 69 % estiment que s'engager en politique est vain, contre 52 % au global.

Caractéristiques des 25 % des Français estiment le plus avoir un accès facile aux services
susmentionnés : Santé, Emploi, Justice, etc.)

12

© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^{ème} édition | Septembre 2024

Dans l'esprit des Français, les inégalités sont associées à des causes multiples, mais avant tout aux trop fortes différences de salaires

Question : Quelles sont selon vous les principales causes d'inégalités en France parmi les suivantes ? En premier ? En second ?

Jusqu'à deux réponses possibles par répondant, total supérieur à 100%
Base: A tous

	Selon le sexe		Selon l'âge			Selon la CSP		
	Hommes	Femmes	Moins de 35 ans	35-59 ans	60 ans et plus	CSP+	CSP-	Retraités
De trop fortes différences de salaires en fonction des métiers exercés et des secteurs d'activité	18	36	37	35	36	32	37	39
Les discriminations liées à l'âge, au genre, à l'origine, au handicap, etc.	15	30	24	38	28	30	33	26
Le fait que certains arrivent à contourner les règles pour avoir certains avantages	17	27	26	30	27	31	26	24
Un système pas assez efficace de redistribution des richesses	16	27	29	26	30	31	29	25
Des impôts pas assez élevés pour les plus riches	11	23	23	24	22	20	26	20
Les difficultés d'accès à des services publics dans certains territoires	9	20	19	12	22	20	18	24
Le manque de diversité sociale parmi les décideurs politiques et économiques	7	20	22	17	21	20	23	18
Des aides à l'emploi et à l'insertion insuffisantes pour les personnes précaires	6	11	10	12	10	7	10	14
Ne se prononce pas	1	2	-	1	-	1	-	3
En premier								
Au total								

Cadres: 24%

Franciliens et étudiants: 4%

Faible pouvoir d'achat: 35%

Autant en agglomération parisienne qu'en agglomération rurale

Conséquence des inégalités multiples, une large majorité des Français estime subir à minima autant d'inégalités que leurs concitoyens



Question : Avez-vous le sentiment de subir des inégalités plus, moins ou ni plus, ni moins importantes que la moyenne des Français?

BCCF-A tous

% MOINS IMPORTANTES

27

- ▶ Agglomération parisienne : 33%

% PLUS IMPORTANTES

25

- ▶ Pouvoir d'achat insuffisant pour couvrir ses besoins essentiels : 51%
- ▶ Familles monoparentales : 36%
- ▶ Ouvriers : 36%
- ▶ Habitants des DROM : 35%
- ▶ Niveau de diplôme inférieur au bac : 35%
- ▶ Abstentionnistes au 1^{er} tour des législatives : 34%
- ▶ 3 enfants ou plus : 33%
- ▶ Agglomération parisienne : 31%

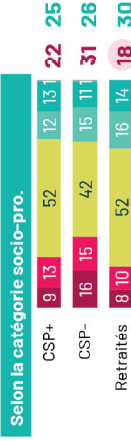
- **Beaucoup plus importantes**
- **Un peu plus importantes**
- **Ni plus, ni moins importantes**
- **Un peu moins importantes**
- **Beaucoup moins importantes**
- **Ne se prononce pas**

© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^{ème} édition | Septembre 2024

14

Détail par profil

% PLUS / MOINS



Dans la même logique, pour lutter contre ces inégalités, les Français appellent à des actions dans des domaines variés mais, là aussi, la demande d'actions pour le pouvoir d'achat ressort en priorité

Question : Et selon vous, quelles sont les actions à mener en priorité pour lutter contre les inégalités en France?

Base: A tous
Question ouverte, réponses spontanées, plusieurs réponses possibles, total supérieur à 100%

- ▶ Agir pour le pouvoir d'achat : 23%
- ▶ Sensibiliser, éduquer : 17%
 - ▶ Agir pour le travail et l'emploi : 17%
 - ▶ Faire évoluer les institutions et la gouvernance : 15%
 - ▶ Améliorer la protection sociale : 15%
 - ▶ Investir dans les services publics : 14%
 - ▶ Œuvrer pour la justice sociale et la redistribution des richesses : 13%
 - ▶ Lutter contre les discriminations : 10%
 - ▶ Agir sur les problématiques liées à l'immigration : 8%

TOP 3 DES DOMAINES LES PLUS CITÉS

Question : Et selon vous, quelles sont les actions à mener en priorité pour lutter contre les inégalités en France ?

Question ouverte, réponses spontanées, plusieurs réponses possibles, total supérieur à 100%

Base: A tous

23% Agir pour le pouvoir d'achat

- ... dont **12%** augmenter les salaires
- ... dont **11%** réduire le coût de la vie

17% Sensibiliser, éduquer

- ... dont **9%** améliorer l'éducation
- ... dont **4%** promouvoir le respect, la tolérance
- ... dont **4%** changer de mentalité, être plus solidaires, plus à l'écoute

17% Agir pour le travail et l'emploi

- ... dont **10%** lutter contre le chômage
- ... dont **8%** valoriser le travail, encourager les gens à travailler

« Il faut baisser les salaires des grands patrons et augmenter les salaires des plus précaires »

« Fixer le prix des produits de première nécessité et augmenter le SMIC et les bourses pour les étudiants »

« Inculquer une meilleure éducation aux enfants qui sont le plus en difficulté »

« Réduire l'égoïsme et promouvoir l'entraide des uns envers les autres »

« Il faut plus valoriser certains métiers par le salaire (professeurs, médecins, etc.) »

« Il faut offrir plus d'opportunités dans les emplois valorisés par la société »

© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^{ème} édition | Septembre 2024

16

AUTRES DOMAINES LES PLUS CITÉS

Question ouverte, réponses spontanées, plusieurs réponses possibles, total supérieur à 100%

Base: A tous



« Il faut taxer les plus riches avec des impôts plus élevés et augmenter les salaires des classes moyennes »

« Il faut instaurer l'uniforme obligatoire à l'école »

« Il faut faire en sorte que tout le monde puisse avoir accès facilement à tous les services publics »

« Il faudrait revoir tout le système de prestations sociales »

« Il faudrait avoir davantage recours aux référendums et au dialogue citoyen »

Autres : 3%
Ne se prononce pas : 6%

SENTIMENT D'UTILITÉ

L'entourage, le travail, et l'engagement
sociétal, remparts contre l'exclusion

03

© Ipsos pour le Cnes |
Baromètre Etat de la France,
2^{ème} édition | Septembre 2024

19

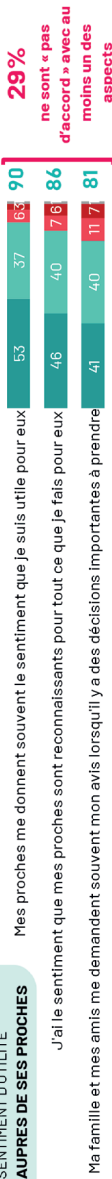


Les Français se sentent globalement utiles et reconnus auprès de leur proches et dans une moindre mesure dans la société et dans leur travail

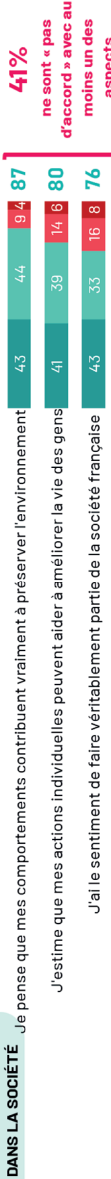
Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes?

Base: A tous

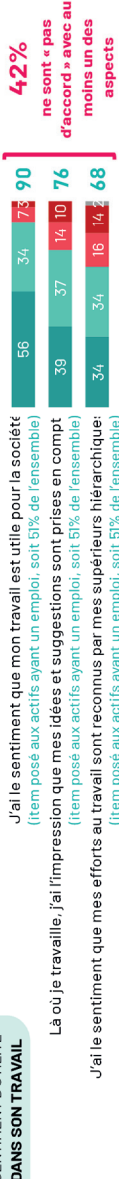
SENTIMENT D'UTILITÉ DANS SES PROCHES



SENTIMENT D'UTILITÉ DANS LA SOCIÉTÉ



SENTIMENT D'UTILITÉ DANS SON TRAVAIL



■ Tout à fait d'accord ■ Assez d'accord ■ Pas vraiment d'accord ■ Pas du tout d'accord ■ Ne se prononce pas

Le sentiment d'exclusion fragilise la démocratie



CARACTÉRISTIQUES DES PERSONNES
SE SENTANT LES MOINS UTILES...

...AUPRÈS DE LEURS PROCHES

Un sentiment d'exclusion supérieur à la moyenne

- ▶ Seuls **67 %** d'entre eux ont le sentiment de faire véritablement partie de la société Française (contre **76 %** au global).

Un faible niveau de bien-être

- ▶ **3/10** jugent que leur niveau de bien-être global n'est pas satisfaisant (contre **18 %** des Français dans leur ensemble).

Profil :

ils sont **s** **ur**représentés **p**armi :
les **seniors** **e**t Français ayant un **faible pouvoir d'achat**

Caractéristiques des 25% des Français se sentant les moins utiles et les moins reconnus auprès de leurs proches

© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^{ème} édition | Septembre 2024



CARACTÉRISTIQUES DES PERSONNES
SE SENTANT LES MOINS UTILES...

...AU TRAVAIL

Un sentiment d'exclusion très supérieur à la moyenne

- ▶ Seuls **62 %** d'entre eux ont le sentiment de faire véritablement partie de la société (contre **76 %** au global).

Des citoyens méfiants vis-à-vis des politiques et peu enclins à défendre la démocratie...

- ▶ Seuls **38 %** estiment qu'il y a des responsables politiques qui se soucient de leurs préoccupations et méritent leur vote (contre **48 %**), et près de **3/10** ne seraient pas prêts à défendre la démocratie (**29 %** vs **15 %**)

...mais plus engagés personnellement que la moyenne

- ▶ Près d' **1/2** est engagé dans des associations, syndicats ou partis (**47 %** vs **42 %**)

Profil :

ils sont **surreprésentés** parmi les **actifs les plus âgés**

Caractéristiques des 25% des Français se sentant les moins utiles et les moins à leur place dans la société

20



CARACTÉRISTIQUES DES PERSONNES
SE SENTANT LES MOINS UTILES...

...DANS LA SOCIÉTÉ

Un faible engagement associatif

- ▶ Un peu plus d'**1/4** seulement est engagé dans une association (**27 %** contre **35 %** des Français)

Un état d'esprit globalement pessimiste

- ▶ Ils manifestent un très faible optimisme envers leur avenir (**49 %** contre **63 %**) et celui de leur pays (**30 %** contre **48 %**)

Un attachement à la démocratie limité

- ▶ Ils sont beaucoup moins attachés à la démocratie que la moyenne : Seuls **3/5** la considèrent comme le meilleur système existant (**60 %** contre **76 %**) et **moins de 1/4** seraient prêts à la défendre si elle était menacée (**21 %** contre **34 %**)

Profil :

ils sont **particulièrement surreprésentés** parmi les personnes **sans emploi** et ceux ayant un **faible pouvoir d'achat**

Caractéristiques des 25% des Français se sentant les moins utiles et les moins reconnus et dans leur travail

Focus sur les citoyens ne se sentant pas à leur place dans la société

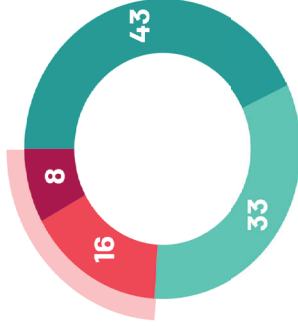
Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes?

Base: A tous

« J'ai le sentiment de faire véritablement partie de la société française »

% PAS D'ACCORD :
24

- ▶ Moins de 35 ans : 31%
- ▶ Moins de 2000 € net / mois au sein du foyer : 35%
- ▶ Abstentionnistes au premier tour des législatives: 55%
- ▶ Habitants des DROM : 44%
- ▶ 3 enfants ou plus: 36%



■ Tout à fait d'accord ■ Assez d'accord ■ Pas vraiment d'accord ■ Pas du tout d'accord

ENGAGEMENT ASSOCIATIF ET POLITIQUE

Une méfiance envers les actions politiques et syndicales qui oriente les Français vers l'engagement associatif

04

© Ipsos pour le Cgeel |
Baromètre Etat de la France,
2^{ème} édition | Septembre 2014

22

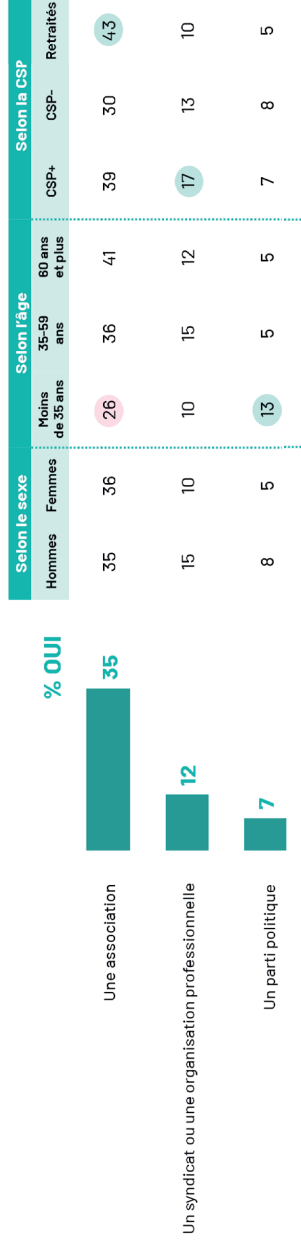


Plus d'un tiers des citoyens déclare avoir un engagement auprès d'une association et plus de deux sur cinq dans une organisation quelle qu'elle soit (association, syndicat, parti, ...)

Question : Êtes-vous engagé dans... ?

Base: A tous

Détail par profil - % OUI



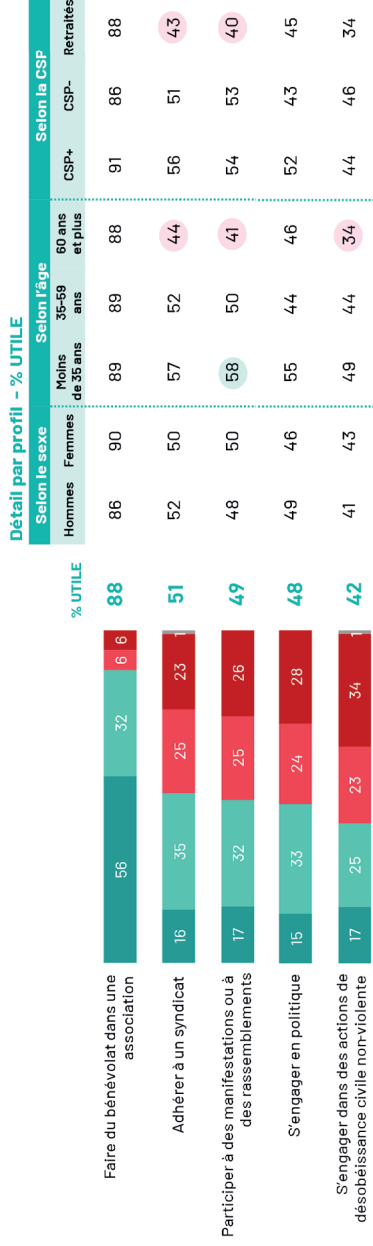
42% des Français sont engagés dans au moins un de ces types d'organisations

- ▶ 48% en zone rurale (contre 34% en agglomération parisienne)
- ▶ 47% parmi ceux qui ont un pouvoir d'achat suffisant pour se faire plaisir (contre 35% parmi ceux dont le pouvoir d'achat est plus contraint)
- ▶ 46% parmi les Français âgés de 60 ans et plus

Si la quasi-totalité des Français jugent utile (voire très utile) de faire du bénévolat dans une association, ils sont très partagés sur l'utilité d'adhérer à un syndicat ou de s'engager en politique

Question : Dans quelle mesure les actions suivantes vous semblent-elles utiles pour améliorer les choses?

Base : A tous

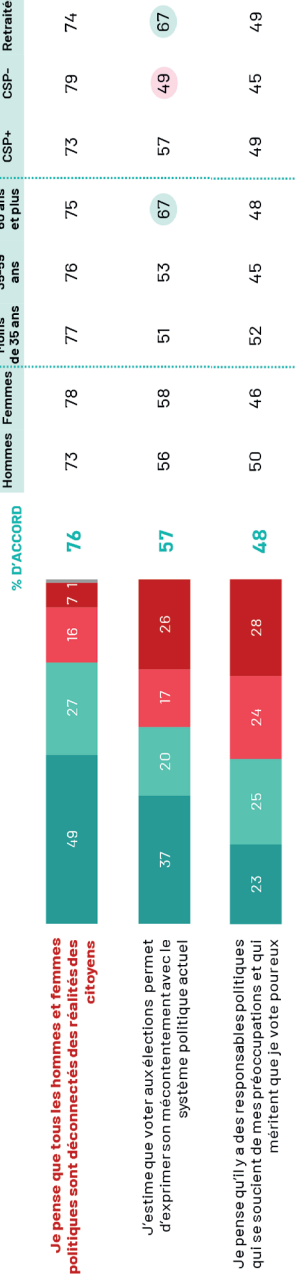


■ Très utile ■ Plutôt utile ■ Pas vraiment utile ■ Pas du tout utile ■ Ne se prononce pas

Ils sont très critiques sur la déconnexion des politiques et, de fait, s'interrogent sur l'utilité du vote

Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes ?

Base : A tous



■ Tout à fait d'accord
 ■ Assez d'accord
 ■ Pas vraiment d'accord
 ■ Ne se prononce pas
 ■ Pas du tout d'accord

La déconnexion supposee des politiques favorise la dimension protestataire du vote

Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes?

Base: A tous

% D'ACCORD



Perception du vote parmi les Français qui jugent que tous les politiques ne sont pas déconnectés de la réalité des citoyens (24%)



Perception du vote parmi les Français qui jugent que tous les politiques sont déconnectés de la réalité des citoyens (76%)

Utilité du "vote constatatoire"
" voter aux élections permet d'exprimer son mécontentement avec le système politique actuel"

58%

56%

Utilité du "vote d'adhésion"
" il y a des responsables politiques qui se soucient de mes préoccupations et qui méritent que je vote pour eux"

62%

42%

RAPPORT À LA DÉMOCRATIE :

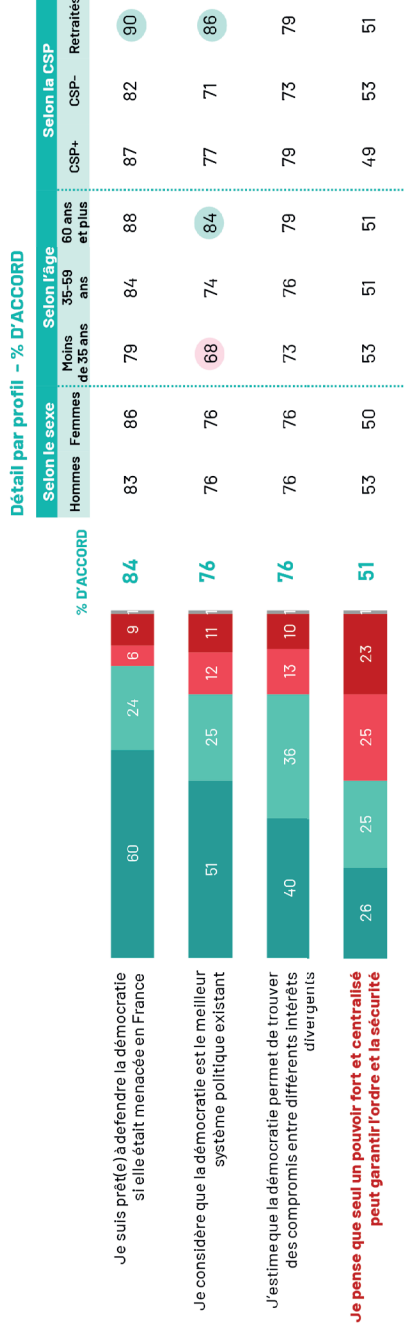
Un attachement important à la
démocratie fragilisé par le sentiment
d'une déconnexion de la classe
politique

05

Si les citoyens restent très attachés à la démocratie, ce sentiment n'est pas réellement unanime

Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes?

Base: A tous



■ Tout à fait d'accord
 ■ Assez d'accord
 ■ Pas vraiment d'accord
 ■ Pas du tout d'accord
 ■ Ne se prononce pas

De manière assez nette, les Français qui se sentent les plus lésés par la société sont peu enclins à défendre le système politique en place

✓ Caractéristiques des personnes les plus attachées à la démocratie

- ▶ **Des Français plutôt âgés et / ou favorisés** — 45% ont 60 ans ou plus (contre 33% de la population générale), 66% ont un niveau de diplôme supérieur au bac (contre 52% en population générale), 15% sont cadres (contre 10%) et 65% ont un pouvoir d'achat satisfaisant (contre 55%).
- ▶ **Une volonté de s'engager pour la société** — 44% de ces personnes déclarent être investies dans une association, contre 35% au global. Plus largement, ils sont plus de la moitié (52%) à être engagés dans un syndicat, un parti politique ou une association (42% seulement au global).
- ▶ **...Une confiance plus importante que la moyenne mais très nuancée dans la politique** — 52% d'entre eux pense qu'il existe des responsables politiques soucieux de leurs préoccupations et qui méritent donc d'avoir leur vote (contre 48% au global) et 7 sur 10 estiment que tous les hommes et femmes et politiques sont déconnectés de la réalité des citoyens (69% contre 76%).

Caractéristiques des 25% des Français les plus attachés à la démocratie
© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^{ème} édition | Septembre 2024.



✗ Caractéristiques des personnes les moins attachées à la démocratie

- ▶ **Des Français plutôt jeunes et / ou défavorisés** — 32% ont moins de 35 ans (contre 25% de la population générale). La majorité a un pouvoir d'achat contraint (61% contre 45%). D'ailleurs ils citent davantage leur pouvoir d'achat parmi leurs principales préoccupations (42%) que l'ensemble des Français (35%). Enfin, 59% estiment subir plus d'inégalités que la moyenne (contre 25%).
- ▶ **Une perception pessimiste de la société et de l'engagement citoyen** — Ces sondés voient moins que la moyenne l'utilité de l'engagement citoyen pour améliorer la société (par exemple 39% jugent utile d'adhérer à un syndicat contre 51% des Français et 35% jugent utile de s'engager en politique contre 48% des Français). Aussi, ils sont nombreux à ne pas être engagés dans une association (64% contre 58% au global). Plus largement, très peu d'entre eux sont optimistes pour l'avenir de la France (21% contre 35%).
- ▶ **Le vote aux élections, une action perçue comme superflue** — Ils sont très peu à estimer que voter aux élections permet réellement de montrer son mécontentement avec le système politique actuel (38% contre 57% au global).

Caractéristiques des 25% des Français les moins attachés à la démocratie

Focus sur les citoyens qui ne voient pas la démocratie comme le meilleur système

Question : Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les propositions suivantes?

Base: A tous

« Je considère que la démocratie est le meilleur système politique existant »

% PAS D'ACCORD :

23

- ▶ Pouvoir d'achat insuffisant pour assurer ses besoins : 41%
- ▶ Se sentent victimes d'inégalités plus importantes que la moyenne : 38%
 - ▶ Ouvriers : 36%
 - ▶ Moins de 35 ans : 31%
- ▶ Abstentionnistes au premier tour des législatives: 30%
 - ▶ Moins de 2000 € net / mois au sein du foyer : 28%
 - ▶ Habitants des DROM : 43%



Tout à fait d'accord ■ **Assez d'accord** ■ **Pas vraiment d'accord** ■ **Pas du tout d'accord** ■ **Ne se prononce pas**

Prendre en compte les préoccupations des Français, principal levier pour améliorer le fonctionnement de la démocratie

Question : **Qu'est-ce qui, selon vous, améliorerait le fonctionnement de la démocratie?**

Question ouverte, réponses spontanées, plusieurs réponses possibles, total supérieur à 100%
Base: A tous

24%

DES PERSONNES INTERROGÉES DÉCLARENT QU'IL FAUDRAIT PLUS ÉCOUTER LES GENS ET PRENDRE EN COMPTE LEURS PRÉOCCUPATIONS



« Il faut que les dirigeants écoutent un peu plus les besoins des citoyens au quotidien »
« Il faudrait que tout le monde soit plus à l'écoute »



« Il faut avant tout que les gens s'écoutent les uns les autres »
« Le pouvoir devrait écouter beaucoup plus la voix du peuple »



« On devrait écouter plus les gens et leurs préoccupations »
« Il faudrait que les citoyens soient entendus avant que l'on prenne des décisions pour eux »

Autres domaines cités

Question ouverte : **Où est-ce qui, selon vous, améliorerait le fonctionnement de la démocratie?**

Base : A tous

#02

FAIRE ÉVOLUER LA GOUVERNANCE ET LES INSTITUTIONS: 16%	
Changer de gouvernement/de Président	5%
Plus de compromis entre partis politiques	4%
Plus de décentralisation	2%
Changer la Constitution	2%
Moins de pouvoir au président et plus de pouvoir au parlement	1%
Un régime plus autoritaire	1%



« Octroyer plus de compétences aux communes, aux départements et aux régions »

#03

FAIRE ÉVOLUER LA CLASSE POLITIQUE: 15%	
Plus de transparence et d'honnêteté des élus	6%
Diversifier la classe politique (société civile...)	3%
Que les hommes politiques soient plus soucieux de l'intérêt général	3%
Davantage d'expertise et de compétences	2%
Réduire le nombre d'élus	1%



« Que les hommes politiques soient sincères dans leurs discours et tiennent leurs promesses »

#04

AVOIR DAVANTAGE RECOURS À LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE: 13%	
Plus de référendums	6%



« Il faudrait plus de diversité chez les dirigeants politiques (origine sociale, situation professionnelle, etc.) »

#05

MODIFIER LES RÈGLES ÉLECTORALES: 11%	
Changer de mode de scrutin (proportionnelle, scrutin à un tour...)	4%
Inclure les gens à voter	4%
Prendre en compte le vote blanc, nul et l'abstention	2%
Rendre le vote obligatoire	1%



« Sensibiliser les citoyens à leurs droits et devoirs démocratiques »

#06

FAIRE PREUVE DE PLUS DE TOLÉRANCE ET D'ÉDUCATION: 10%	
Promouvoir la tolérance et le vivre-ensemble	8%
Améliorer l'éducation des gens	2%

Autres domaines cités

Question : Ou'est-ce qui, selon vous, améliorerait le fonctionnement de la démocratie?

Question ouverte; réponses spontanées; plusieurs réponses possibles; total supérieur à 100%

Base: A tous

#07

RESPECTER LE VOTE DU
PEUPLE / LE RÉSULTAT DES
ÉLECTIONS : 5%

Faire respecter les lois	2%
Améliorer la sécurité	2%

#08

PLUS DE SÉCURITÉ ET DE
RESPECT DES LOIS : 5%

Augmenter le pouvoir d'achat	2%
Lutter contre la pauvreté, s'occuper des plus démunis	1%
Mieux redistribuer les richesses	1%
Donner du travail à tout le monde	1%

#09

DIMINUER
LES INÉGALITÉS: 5%

#10

LUTTER CONTRE LES
DISCRIMINATIONS : 4%

#11

PLUS DE LIBERTÉ
D'EXPRESSION ET DE
MANIFESTER : 2%

« Il faut que les élus respectent ce qui a été voté par les Français dans les urnes »

« Il faut plus de sécurité, on doit expulser les terroristes, donner davantage de pouvoir à la police et réarmer la France »



« On devrait absolument lutter contre le racisme et les inégalités sociales »

« Il n'y a pas vraiment de liberté d'expression aujourd'hui »

ANNEXES

© Ipsos pour le Cersa |
Bureau pour la France,
2^{ème} édition | Septembre 2024

34



NOS ENGAGEMENTS

CODES PROFESSIONNELS, CERTIFICATION QUALITÉ CONSERVATION ET PROTECTION DES DONNÉES

Ipsos est membre des organismes professionnels français et européens des études de marché et d'opinion suivants :

- **SYNTEC** (syndicat professionnel des sociétés d'études de marché en France ; www.Syntec-etudes.com)
- **ESOMAR** (European Society for Opinion and Market Research, www.Esomar.Org)



Ipsos France est certifiée ISO 20252 :
Market Research - version 2019
par AFNOR CERTIFICATION

Ce document est élaboré dans le respect de ces codes et normes internationales.

Ipsos France s'engage à appliquer le code ICC/Esomar des études de marché et d'opinion. Ce code définit les règles déontologiques des professionnels des études de marché et établit les mesures de protection dont bénéficient les personnes interrogées.



Ipsos s'engage à respecter les lois applicables. Ipsos a désigné un Data Protection Officer et a mis place un plan de conformité au Règlement Général sur la Protection des Données (Règlement (UE) 2016/679). Pour plus d'informations sur notre politique en matière de protection des données personnelles : <https://www.ipsos.com/fr-fr/confidentialite-et-protection-des-donnees-personnelles>

A ce titre, la durée de conservation des données personnelles des personnes interviewées dans le cadre d'une étude est, à **moins** d'un engagement contractuel spécifique :

de 12 mois suivant la date de fin d'une étude Ad Hoc .

de 36 mois suivant la date de fin de chaque vague d'une étude récurrente.

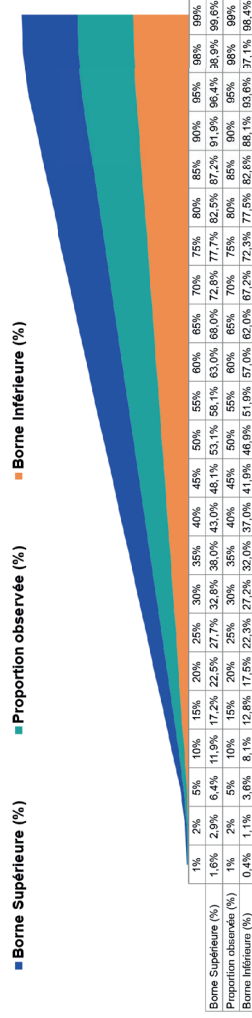
FIABILITÉ DES RÉSULTATS

Feuille de calcul

En l'occurrence s'agissant de cette étude :

- Intervalle de confiance : 95%
- Taille d'échantillon : 1001

Les proportions observées sont comprises entre :



© Ipsos pour le Cese | Baromètre Etat de la France, 2^{ème} édition | Septembre 2024

36



FICHE TECHNIQUE ÉTUDE CATI



Fiche technique

Étude CATI

ÉCHANTILLON

- **Population cible** : Français âgés de 18 ans et plus
- **Tirage de l'échantillon et fichier sources** : Tirage aléatoire dans une liste achetée à un fournisseur agréé permettant de contrôler la stratification géographique du tirage (région, taille d'agglomération)
- **Sélection de l'interviewé** : Désignation de la personne interrogée par la méthode des quotas
- **Critères et sources de représentativité de l'échantillon** : sexe, âge, PCS de l'individu, régions, catégorie d'agglomération (données INSEE)

COLLECTE DES DONNÉES

- **Dates de terrain** : du 2 au 13 septembre
- **Echantillon réalisé** : 1001 cas
- **Mode de recueil** : téléphone CATI
- **Méthodes de contrôle de la qualité de la collecte** : 10% de contrôles téléphoniques indépendants a posteriori sur les points clefs
- Les données seront conservées 2 ans

TRAITEMENT DES DONNÉES

- Echantillon pondéré (sexe, âge, PCS de l'individu, régions, catégorie, d'agglomération)
- Méthode de pondération utilisée : Calage sur marges)
- Critères de redressement : sexe, âge, PCS de l'individu, régions, catégorie d'agglomération

FIABILITÉ DES RÉSULTATS : Études administrées par enquêteur

La fiabilité globale d'une enquête est le résultat du contrôle de toutes les composantes d'erreurs, c'est pourquoi Ipsos impose des contrôles et des procédures strictes à toutes les phases de l'étude.

EN AMONT DU RECUEIL

- **Echantillon** : structure et représentativité selon les données de l'Insee les plus récentes
- **Questionnaire** : le questionnaire est rédigé en suivant un processus de rédaction comprenant 12 standards obligatoires. Il est relu et validé par un niveau senior puis envoyé au client pour validation finale. La programmation (ou script du questionnaire) est testée par au moins 2 personnes puis validée.
- **Collecte** : les enquêteurs sont formés aux techniques d'enquêtes dans un module de formation dédié préalable à toute participation à une étude. Par ailleurs, ils reçoivent ou assistent à un briefing détaillé au démarrage de chaque étude.

LORS DU RECUEIL

Échantillonnage : Ipsos impose des règles d'exploitation très strictes sur ses bases de tirages afin de maximiser le caractère aléatoire de la sélection de l'échantillon : règles de dispersion en face à face, tirage aléatoire sur liste au téléphone, méthode des quotas, ...

- **Suivi du terrain** : la collecte est suivie (pénétration, durée d'interview, cohérence des réponses) et le travail de l'enquêteur contrôlé soit par écoute complète (5% des questionnaires réalisés), soit a posteriori (10% en rappel téléphonique ou par revisite pour les enquêtes réalisées en face à face)

EN AVAL DU RECUEIL

- Les résultats sont analysés en respectant les méthodes d'analyses statistiques (intervalle de confiance versus taille d'échantillon, tests de significativité). Les premiers résultats sont systématiquement contrôlés versus les résultats bruts issus de la collecte. La cohérence des résultats est aussi contrôlée (notamment les résultats observés versus les sources de comparaison en notre possession).
- Dans le cas d'une pondération de l'échantillon (méthode de calage sur marges) celle-ci est contrôlée par les équipes de traitement (DP) puis validée par les équipes études.

VOLET 2

Focus

Focus 1 : Pacte vert : Enjeux démocratiques et transition écologique juste

Le Rapport annuel sur l'état de la France 2024 met cette année l'accent sur le thème sur la question démocratique. Dans son avis *Quel avenir pour le Pacte vert pour l'Europe et ses citoyens ?* adopté en mai 2024, la Commission AEI a souligné et exposé l'un des leviers à mobiliser pour assurer l'avenir du Pacte vert pour l'Europe (PVE) : celui d'une gouvernance plus démocratique et d'une plus forte association des citoyens.

La question du PVE est un sujet d'une grande actualité et a semblé particulièrement appropriée à la commission AEI pour illustrer ce débat autour des enjeux démocratiques.

Pour mémoire, le PVE est un ensemble extrêmement ambitieux de mesures législatives et de stratégies proposées par la Commission européenne dès 2019. L'objectif dominant, dans toutes les décisions et dans cette feuille de route transverse et multisectorielle, était de faire de l'UE le premier continent climatiquement neutre à l'horizon 2050. Pour assurer l'avenir et la réussite du PVE, le CESE a identifié la nécessité de mieux le faire accepter par les citoyens. A cet égard, le résultat des élections européennes a conduit à une montée des partis extrémistes qui pourraient être tentés de remettre en cause les objectifs et les acquis du Pacte vert. Cependant

la reconduction probable de la majorité sortante au Parlement européen laisse espérer sa poursuite. L'association et l'adhésion des citoyens à ce Pacte sera donc plus que jamais nécessaire pour renforcer sa légitimité. Ceci implique d'organiser le débat démocratique, notamment dans les instances de dialogue existantes, avec les acteurs économiques, sociaux et citoyens, avec les collectivités.

L'avis du CESE, est organisé autour de plusieurs axes relatifs au renforcement incontournable du processus démocratique pour assurer l'avenir du PVE.

Renforcer l'appropriation du PVE par les citoyens

Le CESE a constaté que les objectifs du PVE n'étaient pas remis en cause par les citoyens mais que pour le légitimer il était nécessaire qu'ils se sentent concernés. En effet, la question qui se pose aujourd'hui est de veiller à ce que les citoyens européens s'emparent de ce sujet, qui peut paraître technique, mais dont les enjeux nous concernent tous et toutes. Il est en effet frappant de constater qu'un sujet de cette importance est resté, jusqu'à présent, à des rares exceptions près, dans les sphères de certaines parties prenantes et n'a pas encore été considéré comme constituant la base d'un véritable débat de société. Les discours critiques

à l'endroit du PVE se sont multipliés à l'approche des élections européennes de 2024. Alors que celui-ci avait, au début de la mandature précédente en 2019, redonné un souffle à l'UE, on constate que cinq ans après son lancement il faut s'interroger sur la façon de renforcer son acceptabilité et les moyens de rappeler que cette transition est incontournable avec un souci de juste répartition des efforts.

En premier lieu, il faut souligner, élément plutôt positif, que les citoyens et citoyennes européens ne remettent pas en cause l'objectif de transition écologique. En revanche, ils s'interrogent sur les conditions de sa mise en œuvre. Ainsi 88 % des Européens et Européennes s'accordent sur le fait que la transition écologique ne devrait laisser personne de côté. Seuls 50 % d'entre eux estiment que l'UE fait suffisamment pour garantir que la transition écologique soit équitable. La façon de déployer ce PVE interroge donc les citoyens et citoyennes qui estiment qu'elle ne protège pas assez les plus faibles au sein de l'UE.

Construire un récit positif qui interpelle les citoyens

La construction d'un récit positif est incontournable pour consolider le Pacte. Celui qui avait été avancé en 2019 par la présidente de la Commission comparant le PVE à « *l'équivalent du premier homme sur la Lune* », s'est depuis émoussé. Pourtant, ce PVE pourrait bien constituer, comme le propose Laurence Tubiana, l'amorce d'un « nouveau contrat social » pour l'UE ou du moins l'une de ses composantes majeures. Pour construire ce nouveau Pacte, le CESE insiste sur l'atout que représente la jeunesse, génération fortement préoccupée sur les questions environnementales et susceptible d'adhérer à ce nouveau projet sociétal et politique et qui devra intégrer une forte dimension de justice sociale.

Mieux associer les sociétés civiles

Il importe également que les sociétés civiles se saisissent et intègrent les transformations impulsées par le PVE. Le sentiment que ce Pacte serait un exercice bureaucratique et centralisé à Bruxelles doit peu à peu s'effacer. Les gouvernements en premier lieu doivent faire preuve de pédagogie et assumer les décisions et actions européennes. Par exemple, une minorité de citoyens et citoyennes européens connaissent le PVE et ses réalisations. Ils sont peu nombreux à avoir conscience que le financement de la rénovation énergétique de leurs habitations (*via MaPrimeRénov* en France) est possible en grande partie *via* des financements européens. On peut ainsi rappeler que pour la rénovation thermique des bâtiments, l'UE met en place de nombreux financements par *NextGenerationEU*, la politique européenne de cohésion (Fonds européen de développement régional - FEDER et Fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER), la mission « *100 villes neutres pour le climat d'ici à 2030* » dans le cadre du programme Horizon Europe ou encore à partir de 2026, *via* le Fonds social pour le climat qui soutiendra les ménages dans leurs économies d'énergie.

Faciliter la compréhension et l'acceptabilité des réglementations européennes

Pour faciliter la compréhension et l'acceptabilité des réglementations européennes, on ne peut que souligner la faiblesse ou l'absence de réalisation systématique, en amont, d'études d'impact et d'évaluations économiques, sociales et environnementales des politiques (évaluation des coûts/bénéfices des mesures, du poids de la charge administrative pour les TPE-PME...). La justification des mesures prises et adoptées en s'appuyant sur une approche scientifique incontestable et sur une démarche d'évaluation préalable approfondie et partagée serait un véritable atout pour renforcer l'acceptabilité du PVE par les citoyens.

Par exemple, concernant l'adoption de la stratégie « de la ferme à la fourchette », il y a eu des remises en cause et contestations des conditions de réalisation des études d'impact mais également du calendrier dans lequel elles avaient été effectuées.

On voit donc toute l'importance qui s'attache à des études d'impact complètes et objectives et qui dans l'esprit du processus « Mieux légiférer » acté en 2016, devraient contribuer à l'information et à la participation du public. On rappellera ici que depuis l'adoption de ce programme « Mieux légiférer », la Commission s'est efforcée de renforcer la qualité des analyses d'impact dont elle a élargi le contenu. Un Comité d'examen de la réglementation a été mis en place qui guide la Commission pour la réalisation de ces évaluations dont l'importance est majeure.

Cependant, les rapports annuels de cette instance expriment une vision relativement critique du processus d'évaluation d'impact quoiqu'en voie d'amélioration. L'accord de 2016 prévoit également une phase de consultation du public sur les projets législatifs ou non législatifs, dont il est difficile de faire un bilan pour ce qui concerne le PVE.

Concernant en particulier la politique climatique, le CESE ne peut que constater l'importance de réaliser, en amont de la prise de décision, des études d'impact, s'appuyant sur des données économiques, sociales et scientifiques complètes, territorialisées et partagées. Elles devraient être basées sur les recommandations du Conseil scientifique consultatif européen sur le climat. L'analyse d'impact SWD (2024)⁶³, qui accompagne la communication de la Commission sur les objectifs climatiques 2040 par ses études détaillées sur les dimensions sectorielles, environnementales, sociales et de compétitivité des nouveaux objectifs, paraît marquer un progrès dans cette direction.

Dans son avis le CESE avait ainsi formulé la préconisation suivante :

PRÉCONISATION #2

Pour le CESE, la compréhension et l'acceptabilité des mesures prises dans le cadre du Pacte vert doivent passer par un renforcement des analyses d'impact et des évaluations économiques, sociales et environnementales en amont de l'adoption des textes législatifs et d'application. Ces mesures doivent répondre aux prescriptions de l'Accord européen « Mieux légiférer » et

couvrir notamment les incidences en matière de compétitivité, en particulier pour les PME et les effets redistributifs des politiques climatiques européennes, y compris pour les ménages.

Promouvoir des modes de gouvernance plus démocratiques

Dans son avis, le CESE a également constaté que la transition écologique ne peut être menée à bien que si elle est largement soutenue par les parties prenantes, notamment par les élus et élues, les partenaires sociaux, ainsi que les citoyens et les citoyennes. Des réformes sont à engager dans cette direction, comme le propose le CESE.

Pour le CESE, il faut, face à un monde secoué par des crises à répétition, mettre en place des systèmes de gouvernance plus agiles et plus collaboratifs qui s'adapteraient aux circonstances extérieures et aux incertitudes par des évaluations des politiques publiques au fur et à mesure de leur mise en place afin de garantir les changements nécessaires de façon rapide et efficace.

Le Dialogue stratégique sur l'avenir de l'agriculture lancé le 25 janvier 2024 pourrait à cet égard être un bon exemple de pratiques à développer. En effet, afin d'élaborer une vision commune de l'avenir du système agricole et alimentaire de l'UE, il associe représentants du secteur agroalimentaire, agriculteurs et agricultrices, coopératives, ONG, représentants et représentantes de la société civile organisée, institutions financières, universités. Le Conseil et le Parlement européen sont aussi associés à cette démarche.

De même le CESE souligne que les conventions citoyennes sur le climat organisées en Europe, comme celle organisée au CESE en 2020, avaient permis de mettre en évidence un écart important entre les perceptions des

citoyens et des citoyennes, ainsi que des entreprises engagées dans la transition face aux décisions politiques actuelles. Ainsi, il apparaît que des sujets comme la sobriété sont beaucoup plus consensuels au sein de la population que ne le laisse transparaitre le débat public actuel. En effet, dans un contexte aujourd'hui extrêmement polarisé, la démocratie délibérative permet de créer des espaces de dialogue et de dépassionner les débats entre les groupes sociaux. Elle permet également de mettre en perspective les différentes réalités sociales et de débattre avec des experts et expertes, permettant ainsi une évolution des opinions.

Enfin, le CESE a constaté que les institutions européennes avaient pris conscience de ce déficit démocratique et de la nécessité de renforcer l'association de la société civile organisée et des citoyens et des citoyennes. On peut ainsi souligner les actions menées par le Comité des Régions et le Comité économique et social européen ainsi que la mise en place de procédures de consultations telles que les panels de citoyens institués suite aux propositions de la Conférence sur l'avenir de l'Europe.

Le Parlement européen dans une résolution en septembre 2023 a estimé également « *possible de répondre à l'une des attentes des citoyens en vue d'une participation plus régulière et [...] en renforçant les mécanismes participatifs au sein de l'Union [et propose] d'institutionnaliser des processus de participation* ». De même, le Comité économique et social européen (CES européen), par la voix de son président Oliver Röpkke, a appelé lors d'une conférence européenne pour la transition juste le 4 mars 2024, à la mise en place d'une nécessaire gouvernance politique participative. Il a demandé l'association des parties prenantes ainsi que la mise en œuvre d'un cadre

européen spécifique à Bruxelles (établissement d'une Direction générale dédiée à la transition juste à la Commission européenne). Le CESE se félicite de l'ensemble de ces initiatives qui vont dans le sens d'une plus grande mobilisation de ces outils de participation ainsi que vers une institutionnalisation de ces pratiques. Ces consultations ne doivent cependant pas servir de justificatif pour contourner le dialogue social et les instances de démocratie représentative. En effet, les employeurs et les travailleurs sont des acteurs clés de la transition juste, dans le cadre d'un dialogue social organisé au niveau des États membres, des régions et des entreprises.

Sur ces questions de participation citoyenne et de gouvernance, le CESE a émis les préconisations suivantes !

PRÉCONISATION #4

Le CESE se félicite de la mise en œuvre par la Commission européenne d'un Dialogue Stratégique sur l'avenir de l'agriculture européenne, réunissant tous les acteurs concernés. Ce type de processus devra être évalué de manière approfondie et pourrait inspirer l'Union en vue des futures négociations de textes législatifs.

PRÉCONISATION #5

Le CESE constate que les procédures consultatives ne sont pas suffisamment mobilisées et qu'il existe un déficit d'information

et de participation du public à ces procédures. Le CESE se félicite de la résolution du Parlement européen du 14 septembre 2023 qui propose d'institutionnaliser les processus de participation citoyenne (agoras, conventions...). Il demande à la Commission européenne une mise en œuvre rapide de cette résolution afin de la rendre effective dans les processus européens de décision.

Accompagner les citoyens par la mise en œuvre d'une transition juste

L'adhésion des citoyens au PVE passe également par la mise en œuvre d'une transition juste. Cet accompagnement social est une condition incontournable pour la réussite du PVE et pour faire face aux bouleversements des modes de production et de consommation qu'il induit.

Ainsi, le concept de « transition juste » s'est peu à peu imposé. Ce terme décrit « *la transition vers une économie résiliente au changement climatique et à faible émission de carbone, qui maximise les avantages de l'action climatique tout en minimisant les difficultés pour les travailleurs et leurs communautés*¹³ ». En résumé, la transition écologique ne doit pas se faire aux dépens de la question sociale.

La nécessité de « *ne laisser personne de côté/leave no one behind* » préoccupe les pouvoirs publics depuis plusieurs années.

¹³ Définition de la confédération syndicale internationale.

Ainsi l'Accord de Paris¹⁴ mentionnait déjà en 2015 les « *impératifs d'une transition juste pour la population active* ». De même, le Conseil européen, dans son programme stratégique 2019-2024, affirmait que « *l'Europe doit s'appuyer sur une approche inclusive et durable, qui tire parti des changements induits par la transition écologique, les évolutions technologiques et la mondialisation, et veille dans le même temps à ce que nul ne soit laissé de côté* ».

Au regard de la situation actuelle, le CESE constate que beaucoup reste encore à faire dans ce domaine. Ainsi, les inégalités sociales continuent à frapper durement l'Union, ce qui va complexifier la mise en œuvre du PVE. Pour mémoire, 95,3 millions de personnes font face à un risque de pauvreté ou d'exclusion¹⁵ dans l'UE (dont 72,7 millions à un risque de pauvreté)¹⁶.

Ce sont près de 42 millions de personnes, soit 9,3 % des citoyens de l'Union, qui étaient en situation de précarité énergétique en 2022¹⁷.

Dans cette contribution, la Commission AEI a souhaité rappeler que la mise en œuvre de politiques publiques aussi fondamentales que celles initiées par le PVE ne peut être effectuée sans une association et un soutien des citoyens. Les mesures mises en œuvre sont certes techniques mais elles ont des conséquences directes sur la vie quotidienne des européens. Pour le CESE, il est incontournable que la prochaine mandature européenne acte le nécessaire renforcement du volet démocratique du PVE afin d'assurer son avenir.

¹⁴ Accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015.

¹⁵ Personnes vivant dans des ménages confrontés à au moins un des trois risques de pauvreté et d'exclusion : la pauvreté monétaire, la privation matérielle et sociale grave et/ou la vie dans un ménage à très faible intensité de travail.

¹⁶ Eurostat, *Key figures on European living conditions - 2023 edition*, octobre 2023.

¹⁷ <https://www.eesc.europa.eu/fr/news-media/press-releases/precarite-energetique-42-millions-de-personnes-dans-lue-nont-pas-les-moyens-de-chauffer-correctement-leur-logement#:~:text=La%20troisi%C3%A8me%20conf%C3%A9rence%20sur%20la,convenablement%20leur%20logement%20en%202022.>

Focus 2 : Pouvoir d'achat, inégalités, peur du déclassement

1. Le pouvoir d'achat, rogné par l'épisode inflationniste de 2022-2023, tend à se stabiliser en 2024

1.3. Le pouvoir d'achat : une stabilisation en moyenne mais des écarts entre déciles de niveau de vie

Le pouvoir d'achat dépend du niveau du revenu et des prix et est souvent exprimé en unités de consommation pour permettre les comparaisons de niveaux de vie des ménages¹⁸.

En tendance longue, sa progression annuelle a nettement ralenti entre le début des années 1960 et le milieu des années 1980, pour se situer entre 2 % et 4 % jusqu'en 2008 puis en deçà des 2 % (à l'exception de 2019 et de 2021).

Depuis les années 1990, la croissance du revenu disponible brut (RDB) et celle du pouvoir d'achat sont relativement similaires à l'exception des trois dernières années (cf. graphique 1). Entre 2020 et 2023, le taux d'inflation est passé de 0,5 % à 5,2 % en 2022 et 4,9 % en 2023¹⁹, expliquant l'écart entre RDB et pouvoir d'achat.

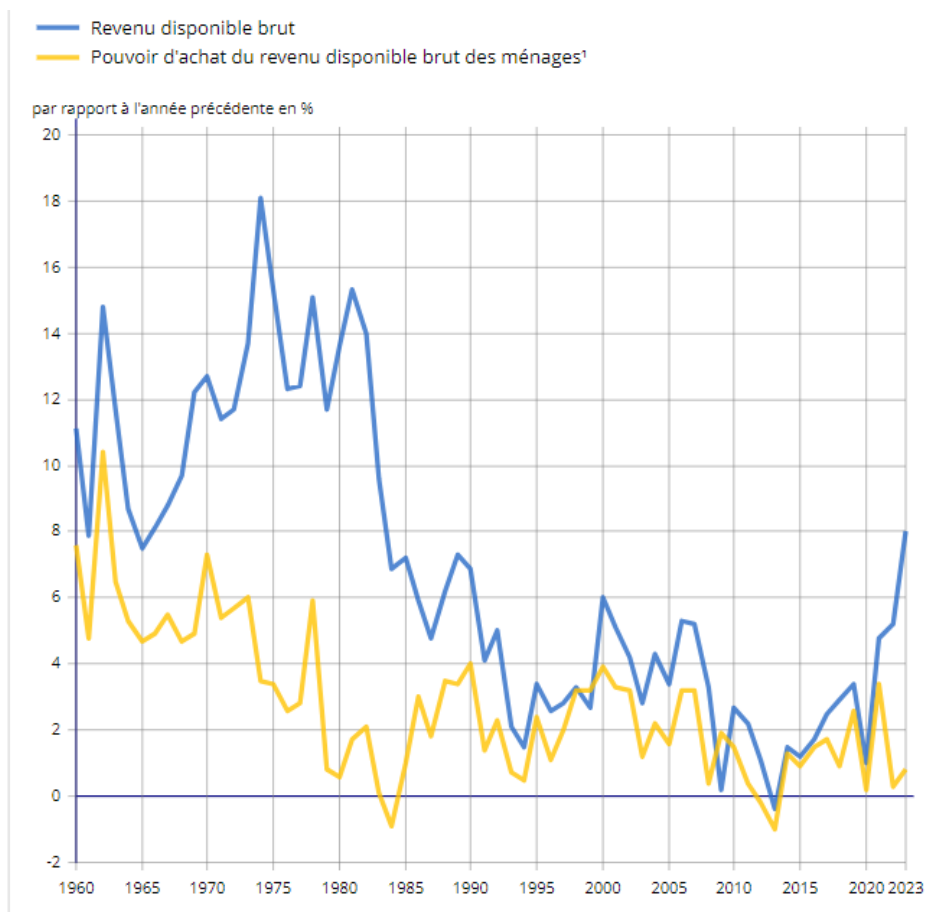
¹⁸ Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou de composition différente, on divise le revenu par le nombre d'unités de consommation (UC). Celles-ci sont généralement calculées de la façon suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

Cette échelle d'équivalence (dite de l'OCDE) tient compte des économies d'échelle au sein du ménage. En effet, les besoins d'un ménage ne s'accroissent pas en stricte proportion de sa taille. Lorsque plusieurs personnes vivent ensemble, il n'est pas nécessaire de multiplier tous les biens de consommation (en particulier, les biens de consommation durables) par le nombre de personnes pour garder le même niveau de vie.

Le niveau de vie « par unité de consommation » croît moins vite que le revenu par tête car la taille des ménages tend à décroître, ce qui réduit les économies d'échelle (notamment concernant les dépenses de logement).

¹⁹ *Revenu disponible brut et pouvoir d'achat - Données annuelles de 1960 à 2023*, Insee, octobre 2024 ; *L'essentiel sur... l'inflation*, Insee, février 2024 ; *Évolution du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat - Données trimestrielles du T1-1949 au T2-2024*, Insee, août 2024.

GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DU REVENU DISPONIBLE BRUT ET DU POUVOIR D'ACHAT, 1960 À 2023



Sur le premier semestre 2024, l'inflation a reflué (+ 2,2 % sur un an contre + 4,5 % un an plus tôt) grâce au ralentissement des prix de l'énergie et de l'alimentation. La composition de l'inflation a par ailleurs beaucoup changé : les prix alimentaires et des produits manufacturés se stabilisent et l'inflation

est désormais essentiellement portée par les prix de services²⁰.

En **2023**, le pouvoir d'achat des ménages français par unité de consommation, en moyenne, a rebondi de 0,3 % après une baisse de - 0,4 % l'année précédente²¹. Le RDB a augmenté de 8,0 % (euros courants), les prix de la consommation

²⁰ Vue d'ensemble – Du PIB, des Jeux, des inconnues, note de conjoncture, Insee, juillet 2024.

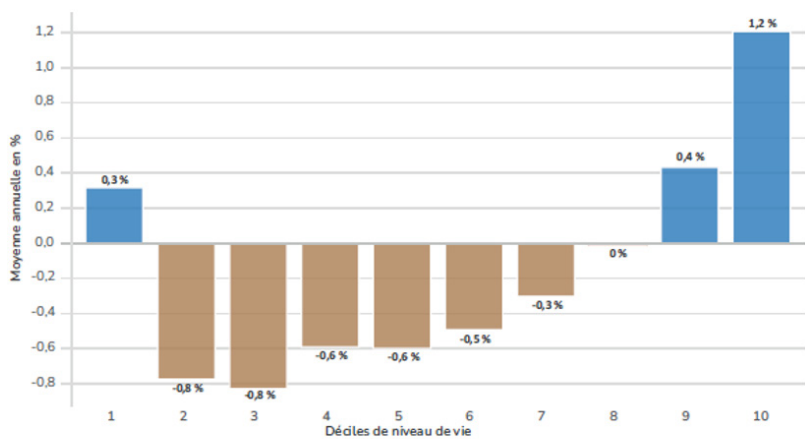
²¹ Pouvoir d'achat du RDB des ménages : Les comptes de la Nation en 2023, Insee Première, 1997.

de 7,1 %. Malgré ces hausses, les revenus d'activité ont ralenti à 5,0 %, tandis que les prestations sociales ont augmenté de 4,7 %. Les revenus du patrimoine ont progressé de 17,4 %, mais l'impact réel sur le pouvoir d'achat varie en fonction des déciles (cf. partie 2).

Cependant si l'évolution du pouvoir d'achat est en moyenne en léger rebond, elle est négative pour les déciles 2 à 7 et nulle pour le décile 8 (cf. graphique 2). De plus, la mesure du pouvoir d'achat ne prend pas en compte l'évolution de l'épargne. Or pour les ménages des deux premiers déciles, entre 2019 et 2022, le stock d'épargne, après une hausse liée aux périodes

de confinement, a retrouvé son niveau « normal » d'avant crise : ces ménages ont consommé en totalité le surcroît d'épargne généré durant la crise sanitaire²². Sur le premier décile, le taux d'épargne a été négatif entre 2020 et 2023²³ : pour faire face à l'augmentation de leurs dépenses, ces ménages ont puisé dans leur épargne. Cela les rend plus vulnérables aux futures crises. Fin 2023, le solde d'opinion des ménages les plus modestes sur leur capacité d'épargne est nettement en dessous de son niveau d'avant la crise sanitaire tandis que celui des ménages plus aisés en est plus proche, voire légèrement au-dessus²⁴.

Graphique 2 : Évolution estimée du pouvoir d'achat par dixième de niveau de vie entre 2021 et 2023 (OFCE)



Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête Revenus fiscaux et sociaux 2020 (actualisée 2022) ; Insee-Drees-Cnaf, modèle Ines 2022. CASD. Calculs des auteurs.

²² Quelle situation financière des entreprises et des ménages deux ans après le début de la crise Covid ?, Étienne Fize, Hélène Paris et Marion Rault, focus n° 083 2022, Conseil d'analyse économique, mars 2022.

²³ Audition de Mme Ombeline Jullien de Pommerol, MM. Matthieu Plane et Pierre Madec, OFCE, 29 mai 2024.

²⁴ Éclairage - Par rapport à l'avant-crise sanitaire, le solde d'opinion des ménages les plus modestes sur leur capacité d'épargne est plus dégradé que celui des ménages plus aisés – La désinflation en bonne voie, note de conjoncture, Insee, décembre 2023.

La contribution des revenus du patrimoine au RDB est notable pour les déciles les plus élevés. En moyenne, le RDB des ménages les plus riches a augmenté de 6,9 % entre 2021 et 2023, dont près de 2,5 % sont dus aux revenus du patrimoine, contre seulement 1 % pour le reste de la population²⁵.

Ainsi, les effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat sont loin d'être uniformes. Les déciles intermédiaires et les retraités ont été particulièrement touchés par la perte de pouvoir d'achat, tandis que les ménages bénéficiant de revenus du patrimoine ou de prestations sociales ont mieux navigué à travers les hausses de prix. La complexité de la situation se voit accrue lorsque l'on considère les différences notables entre les zones urbaines et rurales.

Fin 2024, selon les prévisions de l'OFCE, le pouvoir d'achat sera 2,6 points supérieur à son niveau de fin 2019 mais avec de grandes disparités entre les ménages. Outre les gains de salaires réels, les ménages bénéficient de la revalorisation des prestations, en premier

lieu des pensions et, dans une moindre mesure, de revenus de la propriété encore dynamiques.

Au final, le pouvoir d'achat du RDB par unité de consommation augmenterait en moyenne de +0,9 % en 2024 après + 0,3 % en 2023 et - 0,4 % en 2022. Cette hausse de pouvoir d'achat est largement acquise au premier trimestre 2024, la plupart des revalorisations ayant eu lieu en début d'année.

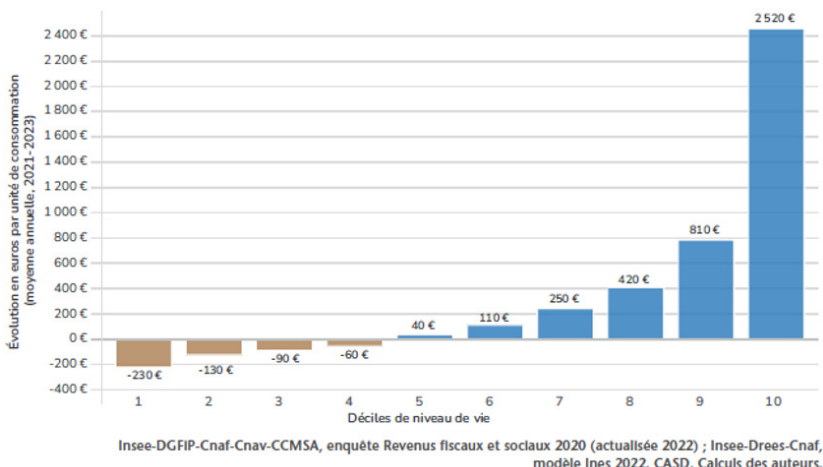
1.4. Découplage entre l'évolution des salaires réels et celle du pouvoir d'achat, au détriment des ménages les moins aisés

Les dernières données analysées par l'Insee, portant sur 2022²⁶, révèlent que l'ampleur du choc inflationniste est plus de deux fois plus grande pour les 10 % les plus modestes que pour les 10 % les plus aisés. Pour l'OFCE, l'évolution des revenus entre 2021 et 2023 n'a pas été suffisante pour compenser le renchérissement du panier de consommation pour les 40 % les plus modestes (cf. graphique 3).

²⁵ Idem.

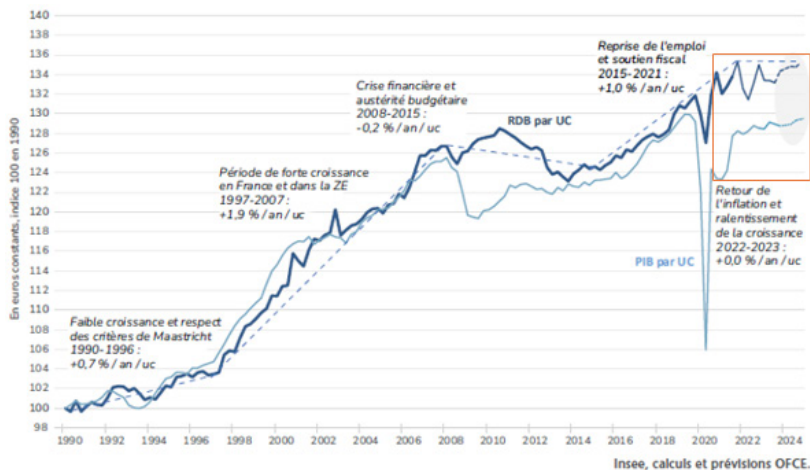
²⁶ En 2022, la hausse du niveau de vie ne compense qu'en partie l'augmentation des dépenses liée à l'inflation, sauf pour les 10 % les plus aisés, *France, portrait social – Édition 2023*, Insee, novembre 2023.

GRAPHIQUE 3 : ÉCART ESTIMÉ ENTRE L'ÉVOLUTION DU RDB ET CELUI DU PANIER DE CONSOMMATION PAR DIXIÈME DE NIVEAU DE VIE ENTRE 2021 ET 2023 (OFCE)



L'évolution du revenu disponible brut réel mise en regard de l'évolution du PIB par unité de consommation illustre une déconnection qui rappelle la période post crise financière de 2008 (cf. graphique 4).

GRAPHIQUE 4 : REVENU DISPONIBLE BRUT RÉEL ET PIB PAR UNITÉ DE CONSOMMATION



La période 2021-2023 se caractérise du reste par un écrasement des échelles salariales entraînant un frein à la progression salariale (17,3 % des salariés du secteur privé sont concernés par la revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier 2023)²⁷.

Cela appelle une réflexion approfondie sur la problématique dite de « smicardisation » de la société²⁸, pour identifier les leviers permettant de donner de réelles perspectives de progression de revenus aux personnes exerçant une activité professionnelle.

Du fait de l'importance de la contribution des revenus primaires des ménages à leur pouvoir d'achat, cette faiblesse des revenus sur les premiers déciles de

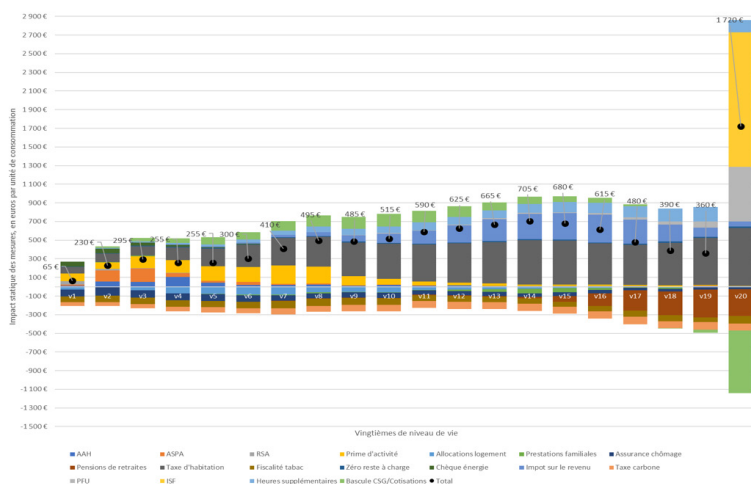
niveau de vie constitue un élément de vulnérabilité des ménages qui n'est que partiellement compensée par les mesures socio-fiscales.

1.5. L'effet variable des mesures socio-fiscales sur le pouvoir d'achat selon les niveaux de vie et la situation géographique

Notre système social est puissant. Selon l'Insee, la redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore en moyenne le niveau de vie de 57 % des personnes²⁹.

Sur la période 2017-2021, les mesures pérennes ont cependant largement profité au dernier vingtième de niveau de vie (cf. graphique 5).

GRAPHIQUE 5 : EFFETS DES MESURES SOCIO-FISCALES PRISES ENTRE 2017 ET 2021



²⁷ Les freins à la progression salariale - Enquêtes sur l'impact des dispositifs socio-fiscaux, document de travail n° 91, Olivier Redouls, Gilles Koleda, Meriem Touili, Pierre Andrews, France Stratégie, juin 2024. Mission Bozio - Wasmer : articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité - Point d'étape, France Stratégie, avril 2024.

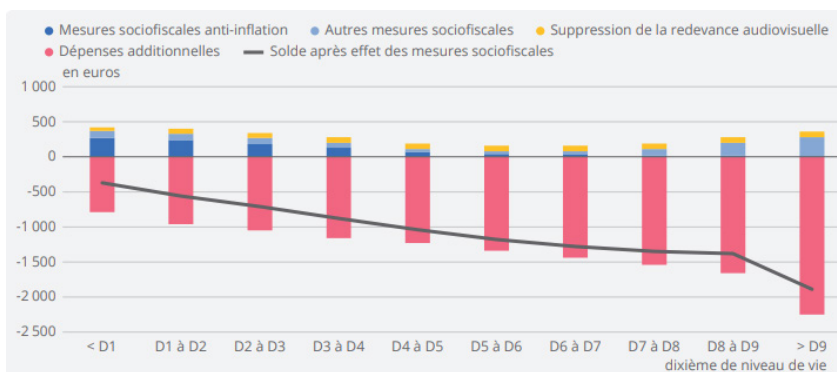
²⁸ <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/le-challenge-de-la-desmicardisation-du-monde-du-travail-2075855> ; <https://www.lesechos.fr/economie-france/social/les-salaries-au-smic-nont-jamais-ete-si-nombreux-en-france-2038450> ; <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/notre-systeme-socio-fiscal-scoche-les-salaries-au-smic-1988026>.

²⁹ La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des personnes, Mathias André, Jean-Marc Germain, Michaël Sicsic, Insee Analyses n° 88, septembre 2023.

Selon l'Insee, en 2022, le système socio-fiscal, notamment les mesures d'urgence anti-inflation, a permis d'absorber plus de 40 % des pertes pour les 30 % les plus modestes et 15 % pour les niveaux de vie intermédiaires. Cependant

l'ensemble des mesures socio-fiscales (pérennes et liées aux crises) ne suffit pas à compenser les effets de l'inflation, les premiers déciles étant relativement plus impactés (cf. graphique 6)³⁰.

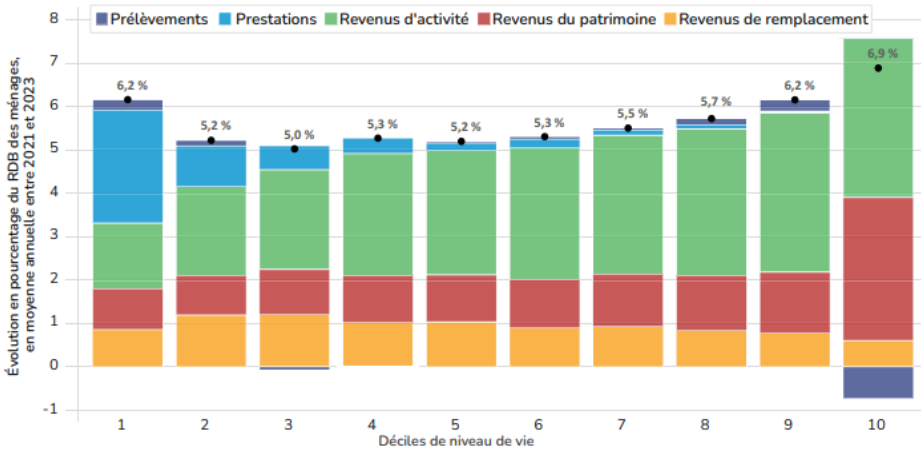
GRAPHIQUE 6 : EFFET MOYEN DE L'INFLATION ET DES MESURES SOCIO-FISCALES EN 2022 (INSEE)



Pour l'OFCE également, l'analyse montre que le premier décile est celui qui a le plus bénéficié des transferts sociaux (cf. graphique 7).

30 En 2022, la hausse du niveau de vie ne compense qu'en partie l'augmentation des dépenses liée à l'inflation, sauf pour les 10 % les plus aisés, *France, portrait social - Edition 2023*, Insee, novembre 2023.

GRAPHIQUE 7 : ÉVOLUTION ESTIMÉE DU REVENU DISPONIBLE DES MÉNAGES PAR DIXIÈME ENTRE 2021 ET 2023, EN MOYENNE ANNUELLE



Source : OFCE³¹

La variation du revenu disponible brut (RDB) est fortement influencée par les revenus du patrimoine pour les déciles les plus élevés. En moyenne, le RDB des ménages les plus riches a augmenté de 6,9 %, dont près de la moitié grâce aux revenus du patrimoine. En revanche, pour les déciles les plus faibles, les prestations sociales jouent un rôle crucial, contribuant à plus de 2 points à l'augmentation du RDB pour le premier décile.

L'écart est également marqué selon le lieu d'habitation. L'Insee a analysé les effets de l'inflation, des mesures socio-fiscales et de l'évolution des revenus primaires en 2022 par taille d'unité urbaine³². Quand un peu moins de 85 % des frais additionnels sont couverts par la hausse du niveau de vie pour les habitants des communes hors unité urbaine, en moyenne 90 % le sont pour ceux des

communes de plus de 200 000 habitants et 100 % pour ceux de l'agglomération parisienne. L'écart provient majoritairement de dépenses liées à l'énergie plus élevées hors unité urbaine et de revenus salariaux et du patrimoine plus élevés dans l'agglomération de Paris. Les écarts de compensation s'accroissent lorsque plusieurs effets se conjuguent : dans les communes hors unité urbaine, seules 75 % des dépenses supplémentaires sont compensées pour les 20 % les plus modestes, alors que dans l'agglomération de Paris, les 10 % les plus aisés voient la hausse de leurs dépenses de consommation plus que compensée en moyenne, autour de 120 %.

Si l'on croise le critère géographique avec la situation d'emploi, certaines catégories de citoyens ressortent comme particulièrement vulnérables,

³¹ De la crise Covid au choc inflationniste : une analyse macro/micro du pouvoir d'achat en France,

Ombeline Jullien de Pommerol, Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, OFCE, février 2024.

³² Communes rurales, moins de 20 000 habitants, de 20 000 à 199 999, de 200 000 à 1 999 999, agglomération de Paris.

notamment parmi les retraités à petite pension. Ces derniers, et encore plus ceux résidant en zone rurale, ont tous en moyenne connu des pertes de pouvoir d'achat plus importantes, dues aux ajustements tardifs de leurs pensions par rapport à l'inflation. Les retraités des déciles les plus élevés, mieux dotés en patrimoine, ont mieux résisté à l'inflation. La revalorisation des pensions de retraite de 5,3 % au 1^{er} janvier 2024 devrait offrir un soulagement, augmentant le pouvoir d'achat des retraités, bien que cet ajustement intervienne après une période prolongée de stagnation. Enfin, ces tendances sont à mettre en regard du décrochage de l'économie européenne et en particulier, de l'économie française, par rapport aux États-Unis. Il convient donc d'étudier la question du pouvoir d'achat également au regard de la situation des autres pays, européens et hors européens, mais aussi d'autres facteurs comme l'innovation, la production de richesse, la redistribution, etc.

2. Les inégalités remontent et pour certaines catégories de ménages, l'espoir d'une vie décente s'éloigne.

Si le pouvoir d'achat progresse en moyenne, certes faiblement, il n'en reste pas moins que certaines tranches de la population demeurent en grande fragilité et que certaines catégories de population font face à un appauvrissement qui alimente inquiétude et mécontentement.

2.1. Les inégalités remontent

Les indicateurs traditionnels comme le rapport interdécile et l'indice de Gini montrent une relative stabilité depuis les années 1980³³ (cf. graphique 8). Le rapport interdécile, qui compare les revenus après impôts et prestations sociales des 10 % les plus riches et des 10 % les plus précaires, n'a pas évolué de manière significative³⁴.

En revanche, l'indice de Gini, indicateur synthétique qui rend compte du niveau d'égalité pour une variable (ici, les revenus) remonte après 2020 signalant une augmentation des inégalités, de même que le ratio de Palma, qui compare la masse de revenus des 40 % les plus pauvres à celle des 10 % les plus riches. Entre 1999 et 2022, la concentration des revenus parmi les 10 % les plus riches a augmenté, passant de 1 à 1,09. Cette augmentation, particulièrement marquée depuis 2017, s'explique notamment par la croissance des revenus du capital³⁵.

33 *Les inégalités de revenus remontent*, Observatoires des inégalités, juillet 2024.

34 *L'éternel mythe de l'explosion des inégalités*, Les Echos, juillet 2024.

35 *Les inégalités de revenus remontent*, Observatoires des inégalités, juillet 2024.

GRAPHIQUE 8 : ÉVOLUTION DU RAPPORT INTERDÉCILE (À GAUCHE), DE L'INDICE DE GINI (AU MILIEU) ET DU RATIO DE PALMA (À DROITE)



2.2. Dépenses contraintes et vie décente

Les dépenses contraintes (ou dépenses pré-engagées) englobent le logement, les assurances, les services financiers, les télécommunications, la télévision, et les frais de cantine scolaire. La part des dépenses contraintes dans le budget des ménages n'a cessé d'augmenter entre 1960 et 2010, passant de 12 % à 30 % ; elle baisse légèrement depuis, se situant à 28 % en 2022.

Parmi ces dépenses, le logement pèse le plus lourd sur le pouvoir d'achat, et représente 23 % du budget des ménages, en grande partie en raison de la hausse des loyers et des charges comme l'électricité et le gaz.

Les dépenses contraintes affectent différemment les ménages selon leur niveau de revenu. Pour les 20 % les plus modestes, elles représentent près d'un tiers de leur revenu, contre moins d'un

cinquième pour les 20 % les plus riches. Cette disparité est encore plus marquée pour les ménages les plus pauvres, notamment les jeunes dans les grandes métropoles comme Paris, où les coûts de logement sont particulièrement élevés.

Le concept de budget type permet de déterminer le montant nécessaire pour couvrir les besoins essentiels pour une famille type : cette approche permet de mieux appréhender les ressources nécessaires à une vie décente. En juillet 2024, pour une famille composée d'un couple et de deux adolescents âgés de 14 ans ou plus, ce budget s'établit à 4 243 euros par mois en moyenne pour l'ensemble de la France (mais 4 551 euros en Île-de-France). Il est frappant de constater que ces montants sont très proches du niveau de vie médian d'une famille type (couple avec deux enfants de moins de 14 ans) tel qu'estimé

par l'Insee (4 258 euros en 2022). Ainsi près de la moitié des familles-types vivent aujourd'hui en-deçà d'un niveau de vie décent.

2.3. Les inégalités et la peur du déclassement : un enjeu démocratique

L'OCDE estimait en 2019 qu'il fallait six générations en France pour monter dans l'échelle des revenus. Il en faut bien moins pour en descendre. Plusieurs catégories de ménages sont davantage vulnérables aux crises. Selon sa situation en termes d'activités (en emploi, en études, à la retraite, sans emploi), selon que l'on est locataire ou propriétaire, selon que l'on vit en centre-ville, en zone péri-urbaine ou en zone rurale, si l'on vit dans une famille monoparentale, la perte de revenu peut se traduire par une baisse durable du niveau de vie que les transferts sociaux ne suffisent souvent pas à compenser.

À cela peut s'ajouter la perception subjective d'être plus touché que d'autres par les difficultés de la vie. Comme l'explique M. Tavernier, directeur général de l'Insee, le ressenti est une perception subjective influencée par plusieurs facteurs. Les biais cognitifs jouent un rôle clé. Ainsi, les hausses de prix des produits de consommation courante comme le carburant ou l'alimentation, sont plus marquantes pour les ménages que les baisses de prix de produits ou services moins courants (automobile, équipements). Cette asymétrie conduit à une sensation d'inflation plus élevée que celle mesurée statistiquement. Le ressenti des Français est également influencé par des facteurs personnels, comme la situation financière individuelle, l'endroit où l'on vit, urbain ou rural, ou

encore les conditions de vie passées qui étaient objectivement meilleures.

Les recherches sur la relation entre inégalités économiques et soutien aux partis d'extrême droite montrent que l'augmentation des inégalités de revenus peut avoir des effets profonds sur le tissu social et la défiance vis-à-vis des institutions. Lorsque les écarts de revenus se creusent, le sentiment de marginalisation au sein des couches les plus défavorisées de la population s'accroît. Ce sentiment de marginalisation peut pousser les individus vers des partis politiques qui promettent de restaurer leur statut et de protéger leur identité nationale face à des menaces perçues, telles que l'immigration ou la perte des valeurs traditionnelles.

Des études récentes montrent aussi que la forte préoccupation actuelle autour du pouvoir d'achat corrélée au sentiment de déclassement, qui traverse désormais toutes les classes sociales, est plus fort en France que dans les autres pays de l'UE.

En France, la persistance des inégalités, les vulnérabilités d'un grand nombre de ménages face aux crises ou encore la crainte d'un déclassement social irréversible sont des facteurs qui alimentent le soutien aux partis d'extrême droite. S'y ajoutent d'autres facteurs comme les difficultés rencontrées face au logement, à la sécurité, à l'accès aux services publics, de santé et à l'emploi. Les résultats électoraux du printemps 2024 ont démontré l'urgence de restaurer la confiance dans l'avenir des Français et des Françaises tant au niveau personnel que collectif. Pour le CESE, cela passe notamment par un renforcement de la justice sociale et fiscale.

Focus 3 : La dette publique en France : Poison ? Remède ? La nécessité d'un débat démocratique

Introduction

Jusqu'en 2022, le RAEF examinait l'indicateur dette et ses trois composantes (dette publique, dette des entreprises et dette des ménages) en se basant notamment sur les données de l'Insee. Cette année, il est proposé d'analyser en détail et de manière pédagogique la dette publique en revenant sur sa composition, son évolution et les conséquences pour l'économie française.

En effet, il paraît nécessaire de revenir sur ces éléments pour éclairer les facteurs endogènes et exogènes qui pèsent à court et moyen terme sur l'évolution de la dette publique et les enjeux qui en découlent. Ce choix est aussi une réponse à la place importante qu'occupe le sujet dans le débat public à l'heure où les besoins de financement des transitions écologique et numérique se chiffrent en centaines voire milliers de milliards d'euros.

Après un rappel de la définition de la dette publique, de son évolution ainsi que de celle de la charge de la dette, cette note explique les raisons pour lesquelles la France, grâce notamment à la qualité de ses actifs, continue de bénéficier de conditions favorables d'emprunts sur les marchés financiers. Le rôle de la Banque centrale européenne et les avantages qu'en tirent les pays européens sont explicités. Ces différents éléments conduisent logiquement à la question de l'utilisation de la dette et en sous-main, de qui en décide. Cette note s'articule ainsi autour de cinq parties :

- Définition, périmètre et caractéristiques de la dette française
- L'augmentation de la dette publique et de la charge de la dette

- Ce que les conditions d'emprunts disent sur la situation économique de la France
- La détention de la dette par la Banque centrale européenne et ses implications
- Les différentes utilisations de la dette

1. Définition, périmètre et caractéristiques de la dette française

Définition

La dette publique correspond à l'ensemble des engagements financiers pris sous forme d'emprunts par l'État, les collectivités publiques et les organismes qui en dépendent directement. Elle est constituée d'un stock (la somme des emprunts hors intérêts) et d'un flux (d'un montant proche du déficit public).

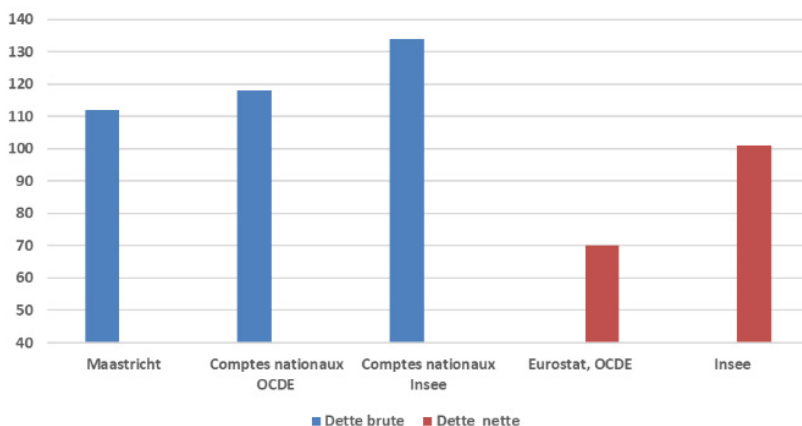
Il existe plusieurs appréhensions de la dette publique :

- la dette brute au sens de Maastricht (dette dite consolidée, c'est-à-dire nette des dettes que se doivent les administrations entre elles) ;
- la dette brute des comptes nationaux (plus large que la dette au sens de Maastricht, qui inclut tous les emprunts) ;
- la dette nette au sens de l'Insee (dette brute moins actifs financiers détenus par les administrations publiques sur les autres secteurs institutionnels de la comptabilité nationale -établissements financiers, sociétés non financières, etc.-) ;
- la dette publique nette au sens d'Eurostat et de l'OCDE (dette publique brute au sens des comptes nationaux diminuée de la totalité de leurs actifs financiers).

Ces différents calculs aboutissent à des montants sensiblement éloignés, de l'ordre de 20 points de PIB pour la dette brute et 30 points de PIB

pour la dette nette (cf. graphique 1), aussi est-il important, lorsque l'on débat sur le sujet de la dette, de préciser de quelle dette on parle.

GRAPHIQUE 1 : DETTE PUBLIQUE FRANÇAISE FIN 2022 SELON SES DIFFÉRENTES DÉFINITIONS EN % DU PIB



Source : Fipeco

La dette au sens de Maastricht est une dette nominale, c'est-à-dire que son montant total correspond à la somme qui doit être remboursée à échéance de l'emprunt, sans tenir compte de l'inflation ou des variations des taux d'intérêt. Par exemple, si un pays emprunte 100 millions d'euros à un taux d'intérêt de 2 %, la dette nominale est de 100 millions d'euros, indépendamment de la valeur future de cet argent liée aux intérêts et à l'inflation. C'est une mesure utile pour comparer les niveaux d'endettement entre les pays car elle est basée sur des critères standardisés.

Bien que par simplification, la dette publique est souvent présentée comme la somme des déficits, il importe de préciser que cela n'est pas stricto sensu exact.

En effet, les déficits ne sont pas financés uniquement par l'emprunt. Ils peuvent l'être par des cessions d'actifs financiers (vente d'actions par exemple), des remboursements de créances (sur d'autres États par exemple) ou encore une diminution des liquidités à la disposition des administrations (excédents de leurs comptes bancaires par exemple).

Inversement, la dette publique brute peut augmenter en l'absence de déficit public si les administrations empruntent pour financer l'acquisition d'actifs financiers (achats d'actions d'entreprises ou souscription à leurs augmentations de capital, prêts à des États étrangers ou à des entreprises, liquidités...).

Caractéristiques

La dette publique française au sens de Maastricht (3101,2 milliards d'euros en 2024) est répartie en trois secteurs d'administrations publiques :

- **L'État** (incluant les « organismes divers d'administration centrale » tels que SNCF Réseau par exemple) dont la dette représentait 83,4 % de la dette publique en 2023, soit 2587,2 milliards d'euros :

- dépenses : fonctionnement des services publics, investissements publics, défense, éducation, justice, infrastructure, etc.
- recettes : recettes fiscales (impôt sur les revenus, impôt sur la consommation (TVA) et impôts sur la propriété et le capital) et recettes non-fiscales (revenus du patrimoine de l'État, emprunts contractés, etc.)

- **La Sécurité sociale** dont la dette représentait 8,5 % de la dette publique en 2023, soit 263,7 milliards d'euros :

- dépenses : santé (remboursement des soins, médicaments, hospitalisations, etc.), pensions de retraite, allocations familiales, indemnités de chômage, etc.
- recettes : cotisations sociales et contribution sociale généralisée (CSG).

- **Les administrations publiques locales (APUL)** dont la dette représentait 8,1 % de la dette publique en 2023, soit 250,4 milliards d'euros :

- dépenses des collectivités territoriales : financement des services publics locaux, investissement dans les infrastructures locales, éducation, logement, environnement, etc.
- recettes : impôts locaux (taxe d'habitation pour les résidences secondaires, taxe foncière), recettes de production (frais de scolarité, tarifs

des services publics locaux), revenus générés par les actifs des APUL, concours financiers de l'État.

L'augmentation de la dette ces dernières années s'explique majoritairement par une hausse des dépenses de l'État (+ 673,2 milliards entre 2018 et 2023 par exemple).

Pour répondre à ses besoins, l'État, qui a longtemps pu emprunter auprès de la Banque de France, se finance sur les marchés financiers *via* l'Agence France Trésor (AFT), chargée de la gestion de la dette publique.

Composition

La dette se compose de deux catégories de titres :

- **Les obligations assimilables du Trésor (OAT)** :

elles constituent le moyen d'endettement de l'État à moyen et long terme, puisque leur maturité (échéance du remboursement total) est comprise entre 2 et 50 ans. Ces titres sont à taux d'intérêt fixes (le montant des intérêts que l'État doit payer est déterminé au moment de l'émission du bon). Il existe quelques variantes :

- les OATi qui, en plus du taux d'intérêt, voient leur valeur évoluer en fonction de l'inflation. Cela peut coûter plus cher à l'État, mais lui permet de bénéficier théoriquement de taux d'intérêt plus bas puisqu'ils « protègent » les créanciers de l'inflation (à l'inverse, une OAT non indexée peut voir sa valeur diminuer en cas de forte inflation).
- Les obligations vertes souveraines : la France a été en 2017 le premier État à émettre une obligation verte souveraine. En 2021, la France a renforcé son engagement en matière de finance durable en créant un deuxième titre vert. En 2022, l'AFT a apporté une nouvelle contribution au développement de la finance durable avec la première

obligation souveraine verte indexée sur l'inflation. Aujourd'hui, quatre obligations ont été émises par l'État français pour un encours de 70 milliards d'euros (sur un encours total de 2 500 milliards d'euros).

- **Les bons du Trésor** : ils constituent des moyens d'endettement de l'État à court terme, avec une maturité (moment où le montant nominal doit être remboursé) généralement inférieure à 1 an et un taux d'intérêt fixe souvent plus élevé que les OAT. Le capital, ou le montant emprunté,

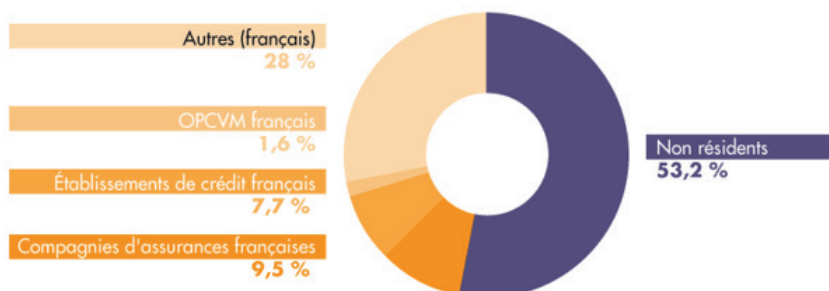
est remboursé à l'échéance, sans impact de l'inflation. C'est une façon pour l'État de gérer ses besoins de liquidités à court terme.

Cette diversification des titres émis par l'AFT vise à réduire les coûts de financement de l'État à long terme. Fin avril 2024, **les OAT représentaient 92,7 %** des titres émis par la France (dont 12,1 % d'OATi) et **les BTF 7,3 %**.

Détention

La dette française est aujourd'hui principalement détenue par des non-résidents (cf. graphique 2).

GRAPHIQUE 2 : DÉTENTION DE LA DETTE DE L'ÉTAT FRANÇAIS AU QUATRIÈME TRIMESTRE 2023



Source : lafinancepourtous.com d'après Agence France Trésor

Détenteurs résidents

Les détenteurs résidents de la dette publique française sont les entités et les particuliers qui résident en France et qui détiennent des titres de la dette publique émis par l'État français, les collectivités territoriales et les organismes publics. Les détenteurs résidents jouent un rôle important dans le financement de la dette publique car ils contribuent à la stabilité du marché de la dette et à la réduction des risques de change et de défaut.

Au quatrième trimestre 2023, ils détiennent 46,8 % de la dette française négociable, soit environ 1 137 milliards d'euros :

- Les assureurs détiennent détenaient environ 9,5 % de la dette publique française en 2023. Les titres de la dette publique française offrent une garantie de remboursement et un rendement régulier, ce qui en fait un choix d'investissement sûr pour couvrir leurs engagements.

- Les banques sont également des détenteurs importants de la dette publique française (7,7 %). Les banques commerciales et les banques d'investissement achètent des titres de la dette publique pour leur propre compte ou pour le compte de leurs clients. Les banques peuvent également utiliser les titres de la dette publique comme garantie pour les opérations de financement sur le marché interbancaire.

- Enfin, les Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières (OPCVM) français détiennent environ 1,6 % de la dette négociable française qui leur permettent de diversifier leurs portefeuilles et à obtenir un rendement stable pour leurs investisseurs.

Détenteurs non-résidents

À la fin du troisième trimestre 2023, la proportion de titres détenus par des investisseurs hors de France s'élevait à 53 %, dont la moitié dans la zone euro et l'autre moitié issus d'autres pays européens ou internationaux

. Il existe néanmoins une diversité notable entre les pays de l'Union européenne. D'après les chiffres d'Eurostat à la fin de 2022, 93 % de la dette de Chypre était détenue par des non-résidents, tandis qu'au Danemark, ce chiffre était inférieur à 25 %.

L'AFT sélectionne 15 établissements bancaires (spécialistes en valeurs du trésor) pour assurer le placement de ses titres de dette sur les marchés. Parmi ces 15 structures, on compte quatre établissements français, deux allemands, trois britanniques, cinq nord-américains et un Japonais.

En ce qui concerne la nature des investisseurs étrangers, ils peuvent être classés en plusieurs catégories :

1. **Investisseurs non bancaires** : Ils détiennent environ 25 % de la dette publique française, soit 680 milliards d'euros. Cela peut inclure des fonds d'investissement, des fonds de pension, des compagnies d'assurance, etc. (par exemple *BlackRock, Inc.*, etc.)

2. **Banques commerciales non-résidentes** : Elles détiennent environ 5 % de la dette publique française, soit 135 milliards d'euros.

Exemples de banques commerciales : *JP Morgan Chase & Co* (une banque d'investissement américaine), *Barclays Bank PLC* (une banque britannique) ou encore *Deutsche Bank AG* (une banque allemande).

3. **Secteur public non-résident** : détenant environ 18 % de la dette publique française, soit 580 milliards d'euros. Il correspond aux banques centrales étrangères, aux fonds souverains, etc.

Par exemple : la Banque centrale européenne (BCE), qui détient une partie de la dette publique française dans le cadre de son programme d'achat d'actifs ; la Banque du Japon, qui détiendrait également une partie de la dette publique française, ou le Fonds monétaire international (FMI), qui peut détenir de la dette publique française dans le cadre de ses activités de prêt et de soutien financier.

Pour la seule année 2023, la dette de la France a été acquise à 80 % par des acteurs internationaux, à l'inverse de l'Italie dont la dette a principalement été financée par les ménages italiens. Si la tendance actuelle se poursuit, la répartition de la détention de la dette française pourrait progressivement changer. En 2012, les investisseurs étrangers détenaient 62 % des titres

français, mais cette proportion a diminué pour atteindre 48 % en 2021, et réaugmenter ensuite à 53 % en 2024.

Cette exposition à l'étranger permet à l'AFT de diversifier ses sources de financement, mais elle rend également le pays plus dépendant des exigences des investisseurs étrangers en cas de tension sur les marchés. Jusqu'à présent, les volumes demandés à chaque émission indiquent que les investisseurs sont satisfaits des caractéristiques des titres français. Bien que le « *spread* » (différence du taux d'emprunt) avec l'Allemagne ait augmenté depuis la crise sanitaire, il s'est légèrement réduit au cours de la dernière année. Les titres français sont réputés offrir une grande liquidité, de la profondeur de marché et des rendements attractifs. En effet, depuis le début de l'année 2024, les émissions ont été réalisées à un taux de 2,83 %, ce qui est inférieur à la moyenne de 4,15 % enregistrée entre 1998 et 2008, mais supérieur à la moyenne de 1,16 % observée entre 2009 et 2021.

Chaque paramètre nécessite donc une analyse poussée d'un grand nombre de critères pour déterminer la qualité de la dette. Les comparaisons (entre pays mais aussi sur différentes années) donnent un ordre de grandeur mais peuvent être trompeuses. Certaines postures politiques n'aident pas à une compréhension simple et claire de la situation. La dissolution de l'Assemblée nationale consécutive aux résultats des élections européennes du 9 juin ont ainsi entraîné des remous sur les marchés financiers et à court terme, affaibli la position de la France en

tant qu'emprunteur. La complexité du sujet oblige à se plonger dans les détails pour évaluer les risques et opportunités liées à la gestion de notre dette et mettre en place les bonnes stratégies sur son traitement.

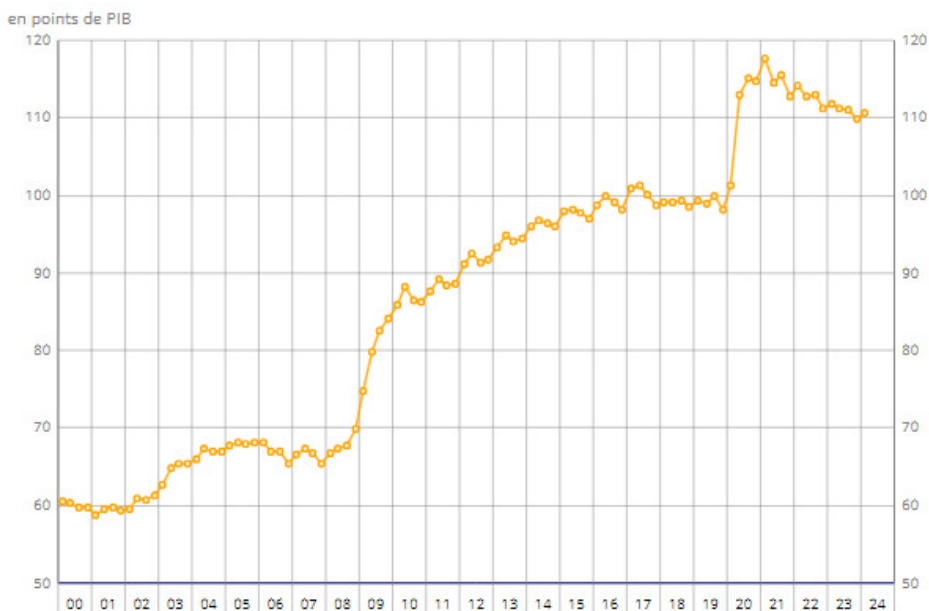
2. L'augmentation de la dette publique et de la charge de la dette

Le montant de la dette publique excède largement les « critères de Maastricht »

Fin 2023, la dette publique de la France s'élevait à 3 101,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 147,6 milliards d'euros par rapport à 2022. Néanmoins, son poids dans le PIB a baissé, passant de 111,9 % en 2022 à 110,6 %, selon l'Insee. Cela s'explique en partie par l'inflation conséquente de ces dernières années, qui a tiré le PIB vers le haut, plus rapidement que la dette.

Cependant, notons que la dette française représentait 60 % du PIB au début des années 2000. Elle s'est donc largement accrue depuis 15 ans. Le montant de la dette publique dépasse ainsi les critères prévus par le traité de Maastricht, qui préconise une dette maximale équivalente à 60 % du PIB (et un déficit maximal de 3 %). Deux crises majeures sont à l'origine de cette forte augmentation : la crise financière de 2008 et la crise sanitaire de 2020, cette dernière faisant passer le ratio dette/PIB de 100 à 120 %.

GRAPHIQUE 3 : DETTE AU SENS DE MAASTRICHT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN POINTS DE PIB



Source : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8210074>

Dans son RAEF 2022³⁶, le CESE retient, dans la lignée de l'évaluation de la Cour des comptes³⁷, que la « dette Covid » se justifie par le maintien de l'emploi et de l'activité économique qu'elle a permis. Son caractère exceptionnel devrait donc faire l'objet d'un traitement spécifique et d'une gestion étalée dans le temps. Le risque d'une politique d'austérité (comme celle choisie après la crise de 2008 pour rembourser la dette) serait en effet de compromettre les investissements pour notre avenir, notamment pour la transition écologique. Le gouvernement avait alors

choisi l'option d'un isolement comptable de la dette Covid et un remboursement progressif sans roulement de la dette. Une autre solution proposée dans le RAEF était la création d'une Agence de la dette européenne (ADE). Elle absorberait la dette des États membres liée au Covid, pour la rembourser en empruntant à des conditions favorables sur les marchés financiers. Les États seraient donc endettés auprès de l'ADE, mais à des taux d'intérêts plus avantageux que sur les marchés financiers, limitant ainsi le poids de la dette publique.

³⁶ Rapport Annuel sur l'État de la France, CESE, octobre 2022.

³⁷ Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Vie-publique, septembre 2021.

Le rapport de la Cour des comptes de juillet 2024³⁸ met en lumière la situation préoccupante des finances publiques. En 2023, le déficit public a atteint 5,5 % du PIB et a largement dépassé les prévisions. Cette situation oblige à revoir les plans de réduction de la dette prévue par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. La Cour des comptes insiste aussi sur la nécessité de mettre en place des réformes solides pour maîtriser la dette publique et intégrer les coûts de la transition énergétique, qui ne sont pas encore suffisamment pris en compte.

L'augmentation de la charge de la dette

L'État « roule sa dette » : il ne rembourse que les intérêts de sa dette, les montants empruntés qui arrivent à échéance étant remboursés grâce à de nouveaux emprunts, et ce à l'infini.

De ce fait, le niveau des taux d'intérêt de ces différents titres constitue un élément primordial. En effet, il détermine « la charge de la dette », supérieure aujourd'hui à 50 milliards d'euros, supérieure à la part du budget de l'État consacrée à la défense (47 milliards d'euros en 2024).

Le CESE dans son RAEF de 2022³⁹ rappelait notamment que la baisse des taux d'intérêt des dernières décennies avait permis de refinancer la dette de manière plus avantageuse. C'est pourquoi, pendant dix ans, la charge d'intérêt payée par l'État n'a fait que se réduire alors même que l'endettement a augmenté de plus de 50 % depuis 2009⁴⁰. En période de taux bas ou négatifs, la France a pu émettre de nouveaux titres de dette à des taux plus avantageux et utiliser les fonds levés pour rembourser des emprunts antérieurs qui avaient des taux d'intérêt plus élevés, par le fameux « roulement » de la dette.

Mais alors que l'État avait pu emprunter à taux négatifs pendant la crise sanitaire, la charge de sa dette a atteint 46,3 milliards d'euros en 2022⁴¹. En 2023, cette charge a diminué de près de 6,3 milliards d'euros grâce notamment à la baisse de l'inflation et son effet sur les remboursements des intérêts indexés sur celle-ci. Mais le poids des intérêts devrait repartir à la hausse sur plusieurs années et la charge de la dette pourrait atteindre près de 72,3 milliards d'euros en 2027 (cf. graphique 4), ce qui en ferait le premier poste de dépenses de l'État.

38 *La situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes, juillet 2024.

39 RAEF 2022 *Changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir*, CESE, octobre 2022.

40 Idem.

41 Programme de stabilité 2024-2027.

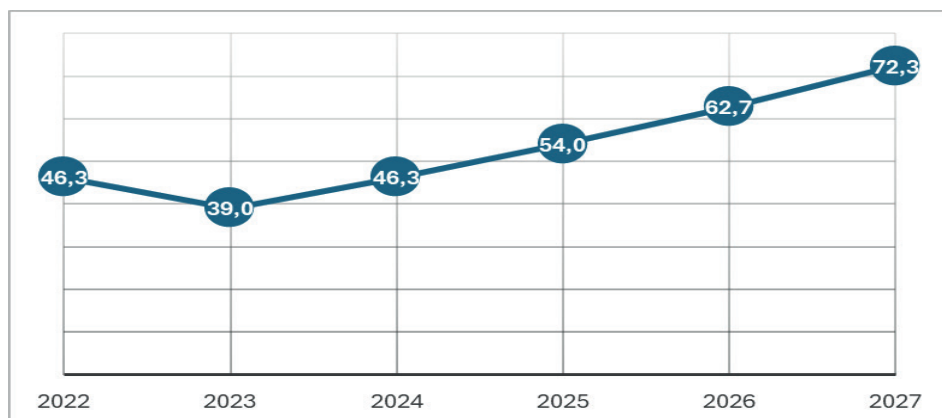
Ainsi, même si la dette publique devrait se stabiliser voire décroître dans les prochaines années, pour atteindre 112 % du PIB en 2027 (cf. graphique 5), la charge de la dette constitue un sujet préoccupant si les taux d'intérêt venaient à augmenter⁴².

Selon un rapport de la commission des finances du Sénat paru en juin 2024⁴³, la charge des intérêts de la dette française

devrait dépasser 50 milliards d'euros en 2024 et deviendrait ainsi le deuxième poste budgétaire le plus important après celui de l'enseignement scolaire.

D'après le FMI, la charge de la dette pourrait augmenter de plus d'un point de PIB d'ici 2030, faisant de la France l'un des pays européens les plus affectés par la hausse des taux d'intérêt.

GRAPHIQUE 4 : ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE PUBLIQUE DE L'ÉTAT (EN MILLIARD D'EUROS)



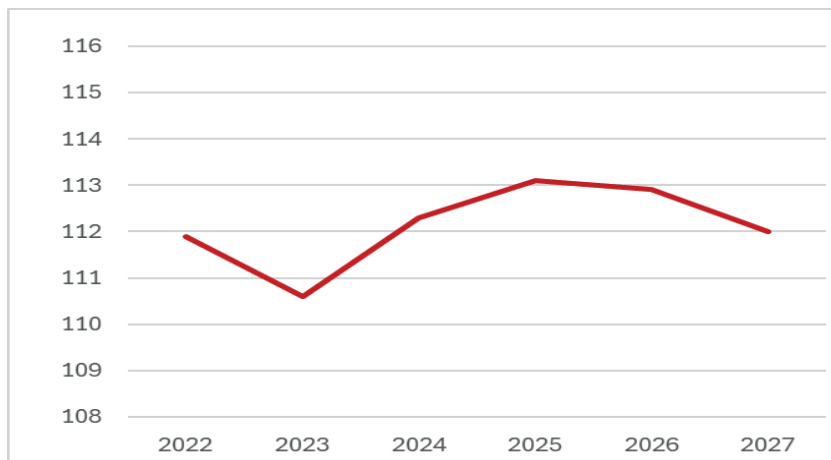
Source : Programme de stabilité, avril 2024

42 Selon le programme de stabilité, en cas d'une augmentation des taux d'intérêt des OAT et BTF de 100 points de base (soit 1 %), la charge de la dette dépasserait les 90 milliards d'euros en 2027 (soit une estimation supérieure de 17 milliards d'euros).

Selon François Ecalle, si l'augmentation atteignait les 200 points de base, cela ferait grimper la charge de la dette à la somme vertigineuse de 97,5 milliards d'euros. *Charge de la dette : voici jusqu'où elle pourrait grimper*, Le Point, juin 2024.

43 Rapport d'information *Charge de la dette : de la divergence avec nos partenaires européens jusqu'à l'explosion ?*, commission des finances du Sénat, juin 2024.

GRAPHIQUE 5 : ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE (EN % DU PIB)



Source : Programme de stabilité, avril 2024

3. Ce que les conditions d'emprunt disent sur la situation économique de la France

Depuis quelques mois, la question de notre capacité à rembourser notre dette rejaillit dans le débat public. La question fondamentale n'est pas forcément de savoir si nous sommes à la veille d'une faillite, mais plutôt de comprendre comment nous utilisons les fonds que nous levons et qui alimentent cette dette. En effet, la France emprunte aujourd'hui à un taux de 2,82 %, bien qu'elle soit endettée à 110 % du PIB. Son taux d'emprunt est plus faible que celui du Royaume-Uni (aux alentours de 5 %) ou des Etats-Unis (également autour de 5 %), et sa note de AA, donc 18/20 (les USA sont à AA+ et le Royaume Uni AA). Ces fonds servent-ils un projet de société ? La complexité du sujet, et surtout son enjeu, poussent à dépasser le simple argument et objectif de réduction de la dette, qui est bien sûr important, en le

replaçant parmi un ensemble de paramètres. La dette est un outil, et la question pertinente à se poser est celle des projets à mener.

Si notre objectif est de lutter contre le dérèglement climatique, alors la dette pourrait être un instrument efficace pour y parvenir, parmi d'autres. En revanche, si nous sommes confrontés à des problèmes liés à la retraite et au vieillissement de la population, la dette n'est probablement pas le bon outil pour résoudre ces problèmes, car il n'y aurait pas réellement de création de valeur pour venir crédibiliser ces fonds. Il est donc essentiel de comprendre avant tout quels sont les paramètres à regarder prioritairement pour juger de l'état préoccupant ou non de notre dette, et ensuite définir clairement nos objectifs avant de décider de l'utilisation de cette dernière comme instrument.

De l'importance de la prise en compte des actifs de la France⁴⁴

Se concentrer uniquement sur le montant ou le pourcentage de la dette par rapport au PIB est une approche limitée voire erronée. La dette publique représente le passif de l'administration publique d'un pays, et tout l'enjeu est de savoir ce qu'il fait réellement de cette dette.

Un pays qui s'endette pour financer la consommation plutôt que l'investissement, cela peut être préoccupant, contrairement à un pays qui s'endette pour créer de la valeur (écologique, technologique, éducationnelle par exemple).

Il est tout aussi important de considérer les actifs d'un pays que sa dette. Les actifs d'un pays se réfèrent généralement aux avoirs ou aux ressources économiques qu'il possède⁴⁵.

Si un pays possède de nombreux actifs et a la capacité de lever des impôts efficacement (ce qui est le cas en France), les prêteurs auront confiance et accorderont des prêts à des taux d'intérêt bas, puisqu'ils cherchent à placer une partie de leur argent dans un « coffre-fort » sûr.

Dans le détail, fin 2022, le patrimoine économique national (comprenant le patrimoine des résidents sur le territoire national) était de 20 052 milliards d'euros. Il repose sur la propriété d'actifs économiques susceptibles de faire l'objet de transactions (les monuments historiques n'en font donc pas partie) et se compose ainsi :

44 Sauf mention contraire, les données sont tirées de la note de l'Insee sur le patrimoine économique national en 2022. *Le patrimoine économique national en 2022 - Une croissance modérée par le repli des prix du foncier*, Inès Karmous, Aurélien Ravary, Insee, septembre 2023. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7669703>.

45 *La dette publique*, La finance pour tous, septembre 2024. <https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/politiques-economiques/economie-francaise/comptes-publics/la-dette-publique/>.

	Montant (en milliards d'euros)
Actifs	58 977
Dont :	
Ménages	16 796
Sociétés non-financières	19 253
Sociétés financières	18 534
Administrations publiques	4 394
Passif	38 878
Dont :	
Ménages	2 005
Sociétés non-financières	15 251
Sociétés financières	18 095
Administrations publiques	3 527
Patrimoine économique national	20 052

Source : Insee, Patrimoine économique national en 2022

Dans ce patrimoine, les actifs de l'administration publique s'élevaient 4 394 milliards d'euros, soit 146 % des 3 000 milliards d'euros de dette française. En ne prenant donc que les actifs de l'État français, nous aurions théoriquement largement de quoi rembourser notre dette (après quoi resterait environ 864 milliards d'actifs). Cette opération ne serait, si elle était généralisée, pas particulièrement intéressante, puisque la valeur de certains actifs, notamment des actions d'entreprises stratégiques ou des infrastructures, peut croître plus vite que la dette. Or, en remboursant cette dette par une vente de ces actifs (donc une privatisation de certaines entreprises), on perdrait à moyen ou long terme toute cette valeur, et in fine, la France se retrouverait en plus grande difficulté pour emprunter (sans compter la perte de contrôle sur ces actifs parfois essentiels).

Il n'est donc pas forcément intéressant de rembourser sa dette définitivement (donc sans la faire « rouler ») pour pouvoir réemprunter par la suite.

De surcroît, à ces 4 394 milliards d'euros d'actifs de l'administration publique, pourraient s'ajouter, théoriquement, les actifs « privés » :

- Des ménages : 16 796 milliards d'euros pour 2 005 milliards d'euros de passif, soit 14 791 milliards de patrimoine net.
- Des sociétés non-financières : 19 253 milliards d'euros pour 15 251 milliards d'euros de passif, soit 4 002 milliards de patrimoine net.
- Des sociétés financières : 18 534 milliards d'euros pour 18 095 milliards d'euros de passif, soit 395 milliards de patrimoine net.

Soit un patrimoine net totalisant 20 052 milliards d'euros. La valeur des actifs de la France dépasse donc largement celle de son passif « public » ou « privé ».

Par ailleurs, si l'épargne des Français est largement suffisante pour permettre, théoriquement, le rachat de la dette française, imiter l'exemple du Japon, dont la dette (250 % de leur PIB) est détenue à 95 % par les résidents japonais, ne serait pas avisé :

- en effet, un marché de la dette moins ouvert aux investisseurs internationaux pourrait devenir moins liquide (c'est-à-dire qu'il serait difficile de réaliser des transactions rapidement sans affecter le prix des actifs), ce qui pourrait augmenter les coûts de financement pour l'État français.
- Par ailleurs, les résidents français qui achètent de la dette nationale pourraient se voir imposer une charge fiscale future pour payer les intérêts et le principal de la dette.

Les étrangers apprécient notre dette car ils la voient comme un « coffre-fort » sûr dans lequel ils peuvent sécuriser leur argent avec l'assurance de le récupérer dans dix ans. Des structures avec une gestion d'actifs très importants, comme les fonds de pension, préfèrent sécuriser une partie de leur argent (dans la dette française) et en placer une autre partie sur des produits davantage risqués et plus rémunérateurs.

Il faut toutefois noter que sur la période 2010/2020 :

- l'actif des ménages a augmenté de 3,3 % par an en moyenne contre 2,7 % pour leur passif
- l'actif des sociétés non-financières a augmenté de 6,3 % par an en moyenne contre 7 % pour leur passif

→ l'actif des sociétés financières a augmenté de 4,6 % par an en moyenne, comme leur passif

→ l'actif de l'administration publique a augmenté de 2,7 % par an en moyenne contre 5,3 % pour leur passif

Seuls les ménages ont vu donc leur actif augmenter plus que leur passif. On voit néanmoins un retournement depuis 2021, où l'actif des sociétés non-financières (0,4 %) et de l'État (3,1 %) augmente plus que le passif (- 3,4 % et - 8,8 % respectivement). C'est cependant l'inverse chez les ménages et les sociétés financières.

Cette donnée doit être surveillée, car un passif augmentant plus vite qu'un actif dans un État peut progressivement rendre frileux les créanciers et rehausser le taux d'emprunt tout en abaissant la note de la dette.

En plus de la qualité de la dette, il faut donc regarder la qualité des actifs. Par exemple, l'administration publique française investit 4 % du PIB dans des infrastructures, des actifs que l'on peut qualifier de stables donc, ce qui fait que l'on peut théoriquement s'endetter de 4 % du PIB tous les ans. Tout dépend de l'intérêt et de la qualité des actifs.

Il est aussi possible de compter dans les actifs la qualité des services publiques, la productivité du travail, etc. Mais ces derniers sont difficilement quantifiables bien malgré leur importance dans la santé économique de la France.

Dans l'hypothèse d'une augmentation de la dette conjuguée à celle des actifs, la situation n'est pas inquiétante. En revanche, si la dette diminue mais que les actifs diminuent davantage en raison d'une vague de privatisations, comme cela a été le cas au Royaume-Uni, la situation pourrait être préoccupante. Le Royaume-Uni a une dette similaire à celle de la France, mais a déjà procédé à une vague

de privatisations, ce qui explique, comme expliqué en introduction, le taux d'intérêt plus élevé auquel il emprunte ainsi que sa note plus dégradée.

En somme, une analyse complète de la santé financière d'un pays nécessite une évaluation à la fois de ses dettes et de ses actifs, et la France pour l'instant est en mesure théoriquement de rembourser tous ses emprunts.

Explications d'une tendance au maintien de la note française

La notation financière est un processus qui permet d'évaluer la solvabilité d'un acteur privé (entreprise, banque, assurance) ou d'un acteur public (État, collectivité), et plus largement, les risques liés aux actifs financiers. Les différents niveaux de cotation, majoritairement délivrés par des agences, évaluent les risques à court terme et à long terme. Les notations vont du triple A (AAA), réservé aux acteurs les plus sûrs à C, réservé à ceux qui sont en défaut. Pour rappel, la plupart des agences de notation attribue la note AA (équivalent à 18/20) à la France sauf Standard & Poor's a revu à la baisse, le 31 mai 2024, la notation de la dette française, de « AA » à « AA - » (17/20), affirmant ne pas croire à un retour du déficit sous 3 % en 2027. Malgré cette baisse, la note reste excellente, et loin de la zone qui oblige certains investisseurs à vendre les obligations concernées, pour des raisons réglementaires.

Cette note se justifie par les actifs du pays mais également par la taille, la qualité et la diversité de l'économie française, son appartenance à la zone euro, etc.

Avant toute chose, il n'est pas forcément utile de rembourser immédiatement les 3 000 milliards d'euros de dette contractés par la France. L'Agence France Trésor ne cherche d'ailleurs pas à le faire, mais plutôt à rembourser celles qui arrivent à échéance, c'est-à-dire 280 milliards d'euros environ chaque année, en faisant rouler cette dette

Comment faire pour emprunter à des conditions favorables ?

Il peut paraître surprenant de prime abord que les quatre agences de notation nous classent systématiquement au-dessus du Portugal ou de la Slovaquie, dont la dette et le déficit (respectivement de 99 % et 1,2 % du PIB pour le Portugal, 56 % et 5 % pour la Slovaquie) sont bien inférieurs aux nôtres (respectivement de 111 % et 5,5%). Encore plus surprenant que notre « spread » (l'écart de taux d'emprunt à 10 ans) avec l'Allemagne est minime (0,14 % le 26 avril 2024). Deux raisons peuvent expliquer cette situation.

Premièrement, nous n'avons pas adopté la même stratégie que le Portugal, la Grèce ou l'Espagne. Ces pays ont fortement consolidé leur dette et réduit leurs dépenses, ce qui a entraîné une « courbe en J » (une baisse immédiate du PIB et de l'activité, suivie à terme d'une reprise et d'une croissance plus élevée).

En France, nous avons une réticence pour le début du « J ». Les appels à ne pas affaiblir la croissance sont nombreux. En effet, les marchés sont conscients de la nature volatile de la France : une grève intense et prolongée ainsi qu'une instabilité causent plus de dommages qu'un

énième retard dans l'atteinte de l'objectif de réduction du déficit public. Étant donné que les marchés financiers sont fortement liés à la dette souveraine française, tout le monde semble bien s'en accommoder. En ce qui concerne la dette (tout comme la faillite des entreprises), il est préférable d'être grand plutôt que petit : si vous ne remboursez pas 100 euros, votre créancier vous poursuivra ; si vous empruntez 5 millions, il vous protégera⁴⁶. Mais le risque de devoir un jour payer pour cette aversion à la réforme des comptes publics n'est pas à exclure, notamment par des « spreads » plus élevés.

La seconde explication est notre économie, de qualité et diversifiée, avec une masse d'actif extrêmement importante, nous permet de faire cela. Comme expliqué dans la partie précédente, La France est extrêmement riche, ses ménages particulièrement, endettés à hauteur de 2 000 milliards d'euros, mais dont les actifs représentent 16 000 milliards d'euros (les Français ont un patrimoine net 2,3 fois plus élevé que les Allemands par exemple⁴⁷). Avec l'une des meilleures administrations fiscales au monde (donc une capacité à lever l'impôt extrêmement performante), et des actifs de sociétés et d'administration publique très élevés, les créanciers peuvent être sereins.

Les commentaires des agences de notations elles-mêmes

Petit rappel d'abord de la notation. L'idée a émergé aux États-Unis il y a près de deux siècles, pour aider les investisseurs à faire leur choix dans les obligations émises par des dizaines de jeunes compagnies ferroviaires. Aujourd'hui, La notation financière est un processus qui permet d'évaluer la solvabilité d'un acteur privé (entreprise, banque, assurance) ou d'un acteur public (État, collectivité), et plus largement, les risques liés aux actifs financiers. Les différents niveaux de cotation, majoritairement délivrés par des agences, évaluent les risques à court terme et à long terme. Les notations vont du triple A (AAA), réservé aux acteurs les plus sûrs à C, réservé à celles qui sont en défaut⁴⁸.

Pour rappel, la France bénéficie d'une note AA (équivalent à 18/20), il se pourrait qu'elle baisse à AA- (17/20), ce qui reste excellent, et loin de la zone qui oblige certains investisseurs à vendre les obligations concernées, pour des raisons réglementaires.

Les notes jouent un rôle crucial, cependant, pour la France, ce qui compte le plus se trouve dans les commentaires qui accompagnent ces notes. Ils dévoilent un pays en meilleure santé qu'on ne l'imagine.

En effet, si l'on ne regarde que la performance financière de la France, nous devrions avoir une évaluation bien moins favorable (des pays autant

46 *Dette : pourquoi la France est-elle si bien traitée par les marchés ?*, Les Echos, mai 2024. <https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/dette-pourquoi-la-france-est-elle-si-bien-traitee-par-les-marches-2092568>.

47 *Un Français sur deux possède plus de 128.000 euros, deux fois le patrimoine médian des Allemands*, BFM Business, septembre 2022.

https://www.bfmtv.com/economie/un-francais-sur-deux-possede-plus-de-128-000-euros-deux-fois-le-patrimoine-median-des-allemands_AN-202209200478.html#:~:text=Si%20l'effet%20r%C3%A9partition%20des,une%20constante%20depuis%20plusieurs%20d%C3%A9cennies.

48 *Quel est le rôle des agences de notation ?*, site Faciléco, mars 2019. <https://www.economie.gouv.fr/facileco/agences-notation-role-crise-reforme>.

endettés ont une note inférieure). Le pays possède donc des atouts qui contrebalancent sa situation financière, des atouts rarement mentionnés dans le débat public,

mais bien dans les commentaires des agences qui doivent justifier leur notation pour préserver leur crédibilité.

CE QUE DISENT LES AGENCES DE NOTATIONS

- Fitch explique que « *La France a une économie vaste et diversifiée [...] à haute valeur ajoutée. [...] des institutions fortes et efficaces [...] et une stabilité reconnue. [...]* »⁴⁹ et rappelle que « *le système bancaire est sain et bien capitalisé* ». Elle cite également « *les programmes d'apprentissage et les investissements dans l'éducation et la formation permanente* ».
- Standard & Poor's affirme qu'elle reste « *la septième économie du monde [avec de] grandes banques françaises [qui] profitent d'un large éventail d'activités* ». L'agence ajoute que le pays bénéficie depuis les réformes de « *politiques de l'emploi actives, de barrières administratives réduites et d'une baisse graduelle de l'impôt sur les sociétés* ».
- Moody's considère enfin que « *les institutions françaises sont de très bonne qualité et très efficaces* » en mentionnant « *une fonction publique bien dotée en personnel* », une application des lois « *prévisible et cohérente* » ou encore « *une gouvernance très solide et une capacité générale à répondre aux chocs* ». Elle estime également que « *la France continue à bénéficier des réformes économiques structurelles, en particulier sur le marché du travail, récemment mises en œuvre* ».

Autre sujet que les agences abordent, celui de la balance courante (plus complète sur les échanges que la balance commerciale (toujours en déficit) car elle intègre les services comme le tourisme) et de la balance des paiements (incluant les flux financiers). Pour Moody's, la France a « *de faibles déficits courants* » et

pour Standard & Poor's, « *le pays affiche depuis des décennies des surplus de taille dans ses échanges de services (plus de 1 % du PIB) et de revenus (plus de 2 % du PIB)* »⁵⁰.

49 Dette publique, les agences de notation accordent un répit au gouvernement, La Croix, avril 2024. <https://www.la-croix.com/economie/dette-publique-les-agences-de-notation-accordent-un-repit-au-gouvernement-20240427>.

50 Plongée dans le carnet de notes de la France, Les Echos, mai 2024.

<https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/plongee-dans-le-carnet-de-notes-de-la-france-2097436>.

Les commentateurs étrangers reconnaissent donc que la France a :

- Une économie à haute valeur ajoutée
- De faibles déficits courants
- Des institutions de bonne qualité
- Mis en œuvre des réformes récentes structurelles très positives

Il faut noter néanmoins que ces agences reconnaissent de vraies difficultés budgétaires pour le pays et évoquent avec inquiétude le climat politique actuel que ne cesse de se fragmenter.

Ces agences présentent donc une vision de la France plus optimiste que celle perçue à l'intérieur du pays. Elles ne sont pas les seules à le faire. De nombreux observateurs internationaux, qui portent un regard attentif sur la situation, mettent en avant une multitude d'aspects souvent sous-estimés en France, tels que le taux de chômage le plus bas depuis quarante ans, la contribution significative des Français dans le domaine de l'intelligence artificielle, ou encore l'influence internationale d'Emmanuel Macron.

4. La détention de la dette par la Banque centrale européenne et ses implications

La Banque centrale européenne (BCE) joue un rôle crucial dans la gestion de la dette publique des États membres de la zone euro. Elle ne peut pas acheter de dettes publiques directement, mais elle peut le faire sur le marché secondaire. La BCE a pour mission de maintenir la

stabilité des prix, gérer les réserves et conduire les opérations de change. Elle influence généralement les prix en fixant le taux d'intérêt à court terme auquel elle prête de l'argent aux banques commerciales⁵¹.

Quels avantages de la détention d'une partie de la dette publique française par la BCE ?

Facilitation du financement : La BCE a mis en place un programme d'achats de titres d'urgence (PEPP) pour lutter contre les conséquences économiques de la pandémie de Covid-19⁵². Ce programme permet de faciliter les conditions de financement dans la zone euro pour différents agents économiques, dont les États. Cela signifie que la France peut se financer plus facilement sur les marchés financiers.

Stabilité des prix : La BCE a pour mission principale de maintenir la stabilité des prix⁵³. C'est crucial pour la confiance des investisseurs et donc pour la crédibilité de la dette publique française sur les marchés financiers.

Réduction du risque emprunteur : La BCE a racheté une part très importante de la dette souveraine des États, ce qui a permis de renforcer leurs « fonds propres » et de réduire considérablement le risque emprunteur qui leur est associé.⁵⁴

Création monétaire : La BCE achète les titres de dette publique grâce à de la création monétaire, ce qu'on appelle la « monnaie banque centrale », et

51 https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/five_things.fr.html.

52 *La dette publique et la politique de la BCE face à la pandémie de Covid-19*, La finance pour tous, avril 2024. <https://www.lafinancepourtous.com/decryptages/crises-economiques/crise-economique-covid-19/la-dette-publique-et-la-politique-de-la-bce-face-a-la-pandemie-de-covid-19/>.

53 Idem.

54 *La BCE restructure les dettes souveraines, et c'est mieux que leur annulation*, Alain Lemasson, Capital, avril 2021.

<https://www.capital.fr/economie-politique/la-bce-restructure-les-dettes-souveraines-et-cest-bien-mieux-que-leur-annulation-1401741>.

crédite les comptes courants que banques commerciales détiennent auprès d'elle⁵⁵. Cela permet d'injecter des liquidités au sein des systèmes bancaires et financiers de la zone euro. La contrepartie de cette création monétaire est l'augmentation des réserves des banques commerciales à la BCE⁵⁶. Ces réserves sont des passifs pour la BCE et des actifs pour les banques commerciales. En d'autres termes, la banque centrale doit ces réserves aux banques commerciales⁵⁷.

Quel avantage de la BCE sur des banques centrales nationales ?

Le réel avantage de la BCE sur les banques centrales nationales tient dans sa capacité d'action bien plus large. Les banques centrales nationales sont en général plus rigides face à la baisse des taux débiteurs (taux d'intérêt qu'elles appliquent sur leurs prêts)⁵⁸. En effet, les banques peuvent être réticentes à réduire leurs taux

débiteurs car il peut y avoir des coûts associés à l'ajustement des taux d'intérêt, ce qui peut réduire leurs marges d'intérêt⁵⁹. En revanche, la BCE a tendance à être plus flexible et réactive dans l'ajustement de ses taux directeurs, qui sont les taux d'intérêt auxquels elle prête aux banques commerciales. Cela peut être dû au fait que la BCE a un mandat plus large, qui comprend notamment la stabilité des prix dans l'ensemble de la zone euro⁶⁰.

Enfin, les banques centrales nationales sont souvent perçues comme moins indépendantes : cela affecte la confiance des investisseurs et in fine la capacité d'un État à emprunter⁶¹.

Néanmoins, le système de la BCE peut également avoir quelques effets négatifs. Le premier est bien évidemment la politique à mener, issue du consensus des 27 États membres. Les marges de manœuvre pour « influencer » les décisions

55 *La dette publique et la politique de la BCE face à la pandémie de Covid-19*, La finance pour tous, avril 2024.

<https://www.lafinancementpour tous.com/decryptages/crises-economiques/crise-economique-covid-19/la-dette-publique-et-la-politique-de-la-bce-face-a-la-pandemie-de-covid-19/>

56 *La monnaie et ses contreparties : instruments et réflexions de la politique monétaire*, Wydad El Amri, François Mouriaux, Yann Wicky, Matthieu Bussière, Guillaume Horny, Jean-Guillaume Sahuc, Bulletin n° 234 : Article 2, Banque de France, avril 2021.

<https://publications.banque-france.fr/en/money-and-its-counterparts-instruments-and-reflections-monetary-policy>.

57 https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-70250-2_2.

58 *Pourquoi une réponse forte des banques centrales en cas de crise ?*, Grégory Leveigue, Jean-Guillaume Sahuc, Banque de France, juin 2020.

<https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/pourquoi-une-reponse-forte-des-banques-centrales-en-cas-de-crise>.

59 *Pourquoi une réponse forte des banques centrales en cas de crise ?*, Grégory Leveigue, Jean-Guillaume Sahuc, Banque de France, juin 2020.

<https://www.banque-france.fr/fr/publications-et-statistiques/publications/pourquoi-une-reponse-forte-des-banques-centrales-en-cas-de-crise>.

60 Rapport annuel *Regard sur 2023*, Banque centrale européenne, avril 2024.

<https://www.ecb.europa.eu/press/annual-reports-financial-statements/annual/html/ecb.ar2023--d033c21ac2.fr.html>.

61 *La crédibilité de la BCE*, Les Echos, novembre 2011.

<https://www.lesechos.fr/2011/11/la-credibilite-de-la-bce-413460>.

sont réduites, et les décisions, qui doivent protéger l'économie européenne, peuvent dans certains cas défavoriser certains États membres.

La BCE peut également provoquer la formation de bulles du prix des actifs⁶². Cela peut entraîner une instabilité financière et économique et avoir un impact négatif sur la dette publique française si cela conduit à une crise économique.

Quel rôle de la BCE, notamment sur la question climatique ?⁶³

La BCE a récemment pris de nouvelles mesures visant à intégrer le changement climatique à ses opérations de politique monétaire, dans le but de réduire le risque financier lié au changement climatique, favoriser la transparence et soutenir la transition écologique de l'économie.

Cela pourrait avoir des implications pour la dette publique des États membres de l'UE, les gouvernements pouvant être encouragés à émettre des obligations vertes qui permettent de financer des projets spécifiquement liés à l'environnement. La BCE privilégierait ces obligations dans le cadre de ses opérations d'achat d'actifs.

Au-delà, la BCE travaille activement pour approfondir sa compréhension, son suivi et sa gestion des risques climatiques dans le cadre de ses opérations de politique monétaire, d'investissement et au sein du système financier. Elle examine également

les impacts économiques des politiques de lutte contre le changement climatique et étudie le lien entre le climat, nature et l'économie.

L'institution a enfin choisi d'élargir ses travaux sur le changement climatique en se concentrant sur trois axes majeurs qui orienteront ses actions en 2024 et 2025 : les impacts et les dangers liés à la transition écologique de l'économie, les effets physiques de plus en plus importants du changement climatique, et les risques associés à la disparition et à la dégradation de la nature.

Ce sujet soulève différentes questions dont les décideurs français et européens se saisissent depuis un certain temps. Comment financer la transition écologique, urgente, mais aussi la transition numérique, sans que cela ait un impact sur la dette des États membres ? Quelle stratégie adopter pour investir dans les secteurs essentiels ou d'avenir porteurs de croissance, d'activité, d'emploi, de bien-être et de souveraineté ? Tout cela dépend de critères et points de vue que nous abordons dans la dernière partie de cette note, qui démontrera toute la complexité d'analyse de la qualité ou non d'une dette souveraine.

⁶² La BCE et ses critiques, France Stratégie, février 2015.

<https://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/bce-critiques>.

⁶³ Sauf mention contraire, les informations sont tirées du site de la banque centrale européenne :

La BCE prend de nouvelles mesures visant à intégrer le changement climatique à ses opérations de politique monétaire, communiqué de presse, juillet 2022.

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220704~4f48a72462.fr.html> <https://www.ecb.europa.eu/ecb/climate/html/index.fr.html>

La BCE intensifie ses efforts sur le climat en mettant l'accent sur la transition écologique et les risques liés au climat et à la nature, communiqué de presse, janvier 2024.

<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2024/html/ecb.pr240130~afa3d90e07.fr.html>.

5. Les différentes utilisations de la dette

Comment utiliser judicieusement la dette et l'orienter vers des investissements productifs ?

Si la dette est utilisée pour financer des investissements qui génèrent des actifs ou améliorent la qualité de vie des générations futures, elle peut être justifiée. Par exemple, investir dans la lutte contre le changement climatique peut entraîner une augmentation de la dette, mais cela permettrait de léguer un environnement sain aux générations futures. De même, investir dans l'éducation peut ne pas générer d'actifs tangibles, mais cela contribue à la création d'un capital humain précieux. Nous allons nous focaliser sur le changement climatique.

Coût de l'inaction face au changement climatique

Selon un document de travail publié par deux économistes (Adrien Bilal et Diego Känzig) de Harvard et Northwestern en mai 2024, ne pas investir dans la transition écologique pourrait coûter plus cher que de le faire. En effet, ils estiment qu'un degré de réchauffement climatique aurait un impact de 12 % sur le PIB mondial, au bout de six ans. C'est six fois plus que ce qui était estimé jusqu'à présent. Cela signifie que l'inaction face au changement climatique pourrait

coûter environ 1 % du PIB par an. Autrement dit, chaque tonne de carbone émise entraîne un coût économique de 1 056 dollars (soit 973 euros). Ce coût comprend la réparation des dommages causés par les catastrophes climatiques, la destruction du capital, la détérioration de la santé et la baisse de productivité.

Selon Adrien Bilal, cet impact est six fois plus grand que celui estimé dans les études économiques précédentes sur le sujet en précisant que ces chiffres sont basés sur des hypothèses très prudentes. Actuellement, en Europe, le coût du carbone est plutôt estimé à environ 100 dollars, tandis que l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA) l'estime entre 180 et 190 dollars⁶⁴.

Financement de la transition climatique

Lors des rencontres du CESE du 27 septembre 2023 consacrées au financement de la transition écologique, Selma Mahfouz⁶⁵ a rappelé qu'il faudrait entre 60 et 70 milliards d'euros par an à l'horizon 2030 pour financer la transition climatique, dont la moitié serait financée par des fonds publics. Le reste proviendrait de financements privés des ménages et des entreprises, ainsi que des institutions financières qui peuvent stimuler la transition.

64 *Le réchauffement climatique va multiplier les pandémies*, Les Echos, mai 2022. <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/avec-le-rechauffement-climatique-le-monde-face-a-lere-des-pandemies-1404206>.

65 Co-auteure avec Jean Pisani-Ferry du rapport de France Stratégie sur *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023 : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/incidences-economiques-de-laction-climat>.

Pour cela, Il existe trois types d'investissements à réaliser pour la transition climatique : (i) les investissements rentables : il est nécessaire d'orienter davantage les fonds privés vers les investissements verts rentables ; (ii) les investissements avec une rentabilité incertaine : ces investissements peuvent être pris en charge par les banques d'investissement ; (iii) les investissements sans rentabilité : ces investissements, bien qu'indispensables d'un point de vue écologique et social, peuvent être financés uniquement par des subventions.

Le mode de financement de ces investissements fait débat. Certains économistes, comme Jézabel Couppey-Soubeyran (Université de Paris I), plaident en faveur d'un financement monétaire dégagé de la dette pour les investissements non rentables. D'autres, comme Xavier Ragot (OFCE), sont favorables à la fiscalité et pensent qu'il est préférable de répartir l'effort de manière équitable par l'impôt, avec un débat démocratique sur les contributeurs et les modalités.

Conclusion

La France finance donc en partie ses dépenses par des emprunts sur les marchés financiers. Depuis 2000, deux crises économiques sévères ont contribué à augmenter significativement l'endettement du pays générant des débats autour de l'impératif du désendettement, de l'importance de la charge de la dette limitant le financement des services publics ou encore du risque de perte d'autonomie du fait de la détention de la dette par des non-résidents. Cependant, le rôle joué par la BCE constitue un atout pour les pays de l'Union européenne qui doivent financer leurs investissements de transition et d'adaptation ainsi que de modernisation.

Il importe ici de s'interroger sur le processus décisionnel conduisant à l'allocation des ressources publiques : qui décide de l'arbitrage entre remboursement de la dette, financement des services publics et investissement pour l'avenir ? Jusqu'à présent, le gouvernement et le parlement sont à la manœuvre. Le CESE estime nécessaire d'impliquer davantage les citoyens et les citoyennes dans ces décisions. En effet, leur vie quotidienne et les perspectives d'évolution, pour eux-mêmes et leurs proches, sont affectés par ces décisions qui leur échappent largement. Dans le RAEF 2022, le CESE appelait d'ailleurs à mettre en place un débat démocratique en associant largement les citoyens et les corps intermédiaires autour de la stratégie d'endettement et du financement des investissements d'avenir.

Focus 4 : Renforcer le fonctionnement démocratique au sein de l'école et dynamiser les projets éducatifs territoriaux

1. Renforcer un fonctionnement démocratique au sein de l'école

Dans un monde complexe et incertain, en profonde mutation, percuté par les dérèglements climatiques et les enjeux écologiques, où la démocratie est menacée avec nombre de défis sociaux, économiques, technologiques environnementaux ou encore culturels à relever, renforcer le fonctionnement démocratique au sein de l'École est primordial. Cette démarche vise à promouvoir la culture du dialogue entre les différentes parties prenantes y compris les plus éloignées de l'École, l'écoute et la prise en compte des avis des uns et des autres dans l'élaboration et la prise de décisions. Il s'agit bien de reconnaître l'égalité légitimité de tous les acteurs concernés et de les associer à l'élaboration de la décision considérant que dans un tel processus les décisions prises, tout au long de la vie citoyenne, seront toujours mieux comprises, partagées et mises en œuvre. Cette démarche devrait aussi contribuer à questionner les finalités de l'École et les conditions de la réussite de tous les élèves. Elle vise aussi à préparer les citoyennes et citoyens à s'adapter et à agir face aux multiples défis futurs dans une logique d'émancipation.

Les instances au sein et en dehors de l'École

Les instances de concertation au sein de l'institution scolaire visent à favoriser la participation, l'engagement et le dialogue des membres de la communauté éducative⁶⁶, contribuant aux décisions sur le fonctionnement de l'École pour qu'ils soient de véritables lieux de démocratie scolaire. Il existe souvent une marge entre ce qui est prévu dans les textes officiels et ce qui se met en place, par exemple, les interventions de certains acteurs institutionnels (représentant de la collectivité locale ou de l'autorité académique) pouvant avoir plus de poids que d'autres. De même, il y a parfois un manque de clarté sur ce qu'on attend des acteurs et des instances. Il n'y a rien de pire que de laisser penser qu'ils vont prendre la décision s'ils ne sont que consultés ou que la décision soit déjà prise.

Au niveau local et dans le premier degré, le conseil d'école est le principal organe institutionnel de concertation. Doté de compétences décisionnelles, il réunit des représentants de la communauté éducative.

⁶⁶ Voir l'article L111-3 du code de l'éducation pour la définition de la communauté éducative.

Aux côtés du directeur d'école, du maire ou de son représentant⁶⁷, des professeurs de l'école et d'un représentant de l'autorité académique, les parents élus siègent et sont amenés à se prononcer sur les principales questions de vie scolaire, les actions pédagogiques et éducatives ou le projet de l'école et le projet d'organisation pédagogique de la semaine scolaire. Les moyens affectés aux établissements sont fixés par les autorités académiques et ne peuvent être remis en cause par les acteurs des écoles et établissements.

Dans le second degré, les collèges et lycées sont administrés par un conseil d'administration qui réunit les membres de la communauté éducative dont les représentants élus des élèves et des parents d'élèves ou des enseignants. Cette instance est appelée, comme pour le conseil d'école, à se prononcer sur les sujets relatifs au fonctionnement de l'établissement et à la vie scolaire. Ces deux instances représentatives locales votent le règlement intérieur et le projet d'école ou d'établissement.

Le second degré dispose d'instances de représentation spécifiques pour donner une plus large place à la parole des représentantes et représentants des élèves. Elles visent à créer une dynamique dans les établissements autour de projets, à améliorer le fonctionnement de l'établissement, à contribuer à améliorer le climat scolaire et le sentiment d'appartenance à l'établissement.

Elles sont conçues pour les élèves comme des lieux d'expression, des espaces de dialogue, où doit s'exercer une démocratie vivante et d'apprentissage des compétences civiques et citoyennes.

Le Conseil de la vie lycéenne (CVL), né des manifestations lycéennes des années 90, est composé à parité de lycéens, de membres du personnel et de représentants des parents d'élèves. Il émet des avis et des propositions sur l'organisation du travail scolaire et les conditions de vie des élèves, et joue un rôle clé dans la formation des représentantes et des représentants des élèves et l'utilisation des fonds de vie lycéenne⁶⁸. Le CVL existe également au niveau académique et national.

Inspiré du CVL, le Conseil de Vie Collégienne (CVC)⁶⁹ permet depuis 2016⁷⁰ aux collégiennes et collégiens de s'impliquer dans la vie de leur établissement et de développer des compétences sociales. Plus souple dans sa mise en place, le CVC voit sa composition et ses modalités de fonctionnement définies par le Conseil d'Administration, permettant de l'adapter aux spécificités de chaque établissement.

De nombreuses expériences démontrent l'intérêt de ces instances grâce à la mise en activité des élèves. Cependant elles n'ont un véritable impact sur l'apprentissage de la démocratie pour les élèves, sur l'engagement et sur l'implication des membres de la communauté éducative, que si les conditions de leur réussite sont réunies et portées par une véritable volonté. Elles sont bien souvent vécues comme des instances d'information et non de concertation et encore moins de décisions.

67 Ou d'un représentant d'un Etablissement public de coopération intercommunal en cas de transfert du budget de fonctionnement de l'école à celui-ci.

68 <https://www.education.gouv.fr/bo/2010/30/mene1019771c.html>.

69 <https://www.education.gouv.fr/bo/16/Hebdo45/MENE1635377C.htm>.

70 Décret n° 2016-1631 du 29 novembre 2016 instituant les conseils de la vie collégienne.

Le fonctionnement démocratique des instances pourrait évoluer en introduisant des élections pour les postes à responsabilité, comme la présidence, et en intégrant des rôles comme la vice-présidence pour des élèves élus. Au-delà des instances, il est également essentiel de repenser la manière dont l'École écoute et considère quotidiennement les acteurs de l'éducation.

Les représentantes et représentants des élèves

L'École, en tant que lieu de socialisation et d'émancipation intègre l'éducation à la citoyenneté. Un dispositif d'éducation à l'engagement des jeunes avec le « parcours citoyen de l'élève » a été mis en place depuis 2015. Ce parcours est inscrit dans le projet global de formation des élèves, visant à construire une culture civique et démocratique dès le plus jeune âge. Dès l'école primaire, les élèves reçoivent des heures d'enseignement moral et civique et sont invités à expérimenter la prise de décision à la majorité pour comprendre les notions fondamentales de la démocratie.

Cependant, ce n'est véritablement qu'à partir du collège et du lycée que les élèves acquièrent des droits et que l'institution prévoit des instances pour qu'ils soient acteurs des décisions les concernant et représentés par des personnes qu'ils ont choisies. Au collège, des élèves sont élus pour être délégués de classe et participer aux conseils de classe, de discipline, ou d'administration de l'établissement.

Les élèves siègent également au Conseil de Vie Collégienne (CVC). Depuis 2019, les élèves élisent des éco-délégués, désormais obligatoires pour chaque classe de collège ou de lycée.

Dans l'avis *Favoriser l'engagement civique et la participation au service du développement durable* adopté en 2020 le CESE préconise de renforcer le rôle de ces éco-délégués et déléguées de classe en leur fournissant les moyens d'agir et de s'adresser à tous les jeunes de leurs établissements. Dans son avis *Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique*⁷¹ le CESE rappelle que « si la multiplication des espaces démocratiques ouverts aux collégiens est positive, le manque d'accompagnement des établissements dans la mise en place de ces différents espaces rend très hétérogène leur mise en pratique. Cela peut également conduire à une mise en concurrence des différentes représentations et générer de la frustration pour les élèves qui les occupent ».

Dans les lycées, les élèves sont représentés dans les conseils de classe, de discipline et d'administration de l'établissement. L'ensemble de ses déléguées et délégués de classe se réunit en assemblée générale au moins deux fois par an sous la présidence du chef ou de la cheffe d'établissement pour les questions relatives à la vie et au travail scolaires. En plus de

⁷¹ *Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique*, rapporteur Thierry Cadart, CESE, décembre 2021.

ces instances les élèves siègent au CVL à parité avec les autres membres de ce conseil et y sont élus depuis la récente réforme du lycée par l'ensemble des élèves du lycée.

Les semaines de l'engagement qui ont lieu avant les élections dans les établissements scolaires ont pour vocation de sensibiliser les élèves à l'engagement sous toutes ses formes et la semaine de la démocratie scolaire, à prendre part à la vie démocratique de l'établissement⁷². L'expérience réussie de la démocratie scolaire par les élèves est un acquis pour leur engagement et l'exercice de leur citoyenneté.

L'avis Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique souligne que malgré l'installation des « dispositifs de participation prévus par la réglementation, l'engagement des élèves ne peut se mesurer qu'à la hauteur de la reconnaissance de cet engagement et de leur capacité à peser par leur action sur la transformation du réel. [...] L'engagement, éventuellement reconnu comme une compétence transversale, a peu de valeur au regard d'une moyenne en mathématiques ou en physique...[...] Les sujets les plus importants comme les conditions de travail, la qualité de vie au travail scolaire, ne sont pas abordés. L'institution Éducation nationale n'a pas encore pris la mesure des dégâts que peuvent provoquer des comportements d'adultes négatifs face à l'engagement des élèves ».

Une première expérience d'engagement décevante au sein d'une institution qui doit instiller chez des jeunes des valeurs de démocratie « *participe du découragement démocratique et menace l'esprit de la citoyenneté. [...] Tous les dispositifs existants n'ont de valeur et d'utilité que s'ils peuvent mettre en exergue l'importance et la valeur de l'engagement. Bien plus que toute information ou enseignement sur la citoyenneté, c'est par la place laissée à l'engagement dans la vie de leurs écoles/établissements et la construction de parcours des jeunes, que se construisent plutôt que construit l'apprentissage de la citoyenneté et sa vitalité* ».

Il n'en demeure pas moins que tous les élèves doivent être préparés à ce rôle de représentant des élèves afin qu'il puisse être assumé par des élèves de tous milieux et de toutes situations. Dans l'avis, *Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté*, le CESE « *préconise de généraliser une véritable formation des élèves délégués et des élèves engagés dans des actions bénévoles, reconnue et valorisable dans leur parcours scolaire. Le développement de cette formation et de ses effets devra faire l'objet d'une évaluation rigoureuse et dans le temps*⁷³ ». Un travail reste à faire pour impliquer la totalité des enfants et des jeunes dans un fonctionnement démocratique plus large, au-delà de la seule représentation.

72 Le taux de participation des lycéens aux élections des CVL, qui mesure l'engagement et la compréhension du rôle de ces instances par les élèves est en moyenne de 44,8 % en 2023 (moyenne lycée d'enseignement général et technologique et lycée professionnel).

73 *Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté*, corapporteurs Marie-Claire Martel et Jean-François Naton, CESE, juin 2022.

Les représentantes et représentants des parents d'élèves

Il est désormais reconnu que les parents d'élèves sont des membres essentiels de la communauté éducative, un rôle défini par des dispositifs réglementaires récents. Cependant, pour que cette relation parent-école soit effective, il est crucial de permettre à tous les parents de s'impliquer, quelle que soit leur situation, particulièrement ceux vivant dans la grande pauvreté⁷⁴.

Les représentants élus des parents d'élèves participent à diverses instances de dialogue et de concertation selon le niveau d'enseignement, jouant un rôle de médiateurs entre les familles et l'École. Leur implication peut aller au-delà des réunions formelles, incluant des initiatives comme les cafés des parents et des échanges de bonnes pratiques.

Au niveau local, dans le premier degré, les représentants des parents d'élèves siègent au conseil d'école avec le directeur, le maire ou son représentant, les professeurs et l'inspecteur de l'Éducation nationale. Dans le second degré, ils siègent au conseil d'administration des collèges et lycées.

Ces instances doivent organiser le dialogue parents-école, notamment lors de la première réunion annuelle. En plus du conseil d'administration, les parents d'élèves participent à des instances spécifiques comme les conseils de vie collégienne ou lycéenne (CVC et CVL), le

comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement (CESCE) et le conseil de classe.

L'exercice du mandat doit être facilité en particulier en organisant des heures de réunion compatibles avec leurs disponibilités et en leur permettant de rendre compte des travaux des instances. Chaque parent d'élèves est électeur et éligible à un mandat de représentant dont l'élection a lieu en début d'année scolaire

Chaque année, la participation à ces élections reste faible. En 2023 le taux de participation aux élections des représentants et représentantes de parents d'élèves, dans le premier degré était de 53 % et de 21 % dans le second degré⁷⁵. La faible participation aux élections interroge alors que les enjeux de la coéducation sont importants pour la réussite des élèves dont la plupart des parents ont largement conscience. Les raisons de cette désaffection pour le vote et le faible engagement au sein de l'institution sont multiples. Elles vont d'une grande confiance des parents envers l'École et ses professeurs, à une interrogation sur la prise en compte réelle de leur rôle et du temps consacré à cet engagement ou encore à une crainte de l'institution complexe, surtout pour ceux ayant eu une expérience difficile avec l'École.

Cependant, compte tenu des enjeux de la coéducation, l'institution doit continuer à faciliter l'implication des parents. Elle s'est souvent contentée de donner des directives sans

⁷⁴ Une école de la réussite pour tous, rapporteure Mme Marie-Aleth Grand, CESE, mai 2015.
⁷⁵ <https://www.education.gouv.fr/les-parents-d-eleves-11834>.

expliquer le fonctionnement de l'École, qui reste complexe pour beaucoup, ni de prendre le temps d'accueillir, dans de bonnes conditions, les parents pour discuter de leur rôle. Des associations de parents soulignent que la faible participation aux élections peut être due à un manque de communication et que le rôle de représentant exige du temps de bénévolat, avec des réunions souvent incompatibles avec les contraintes professionnelles et familiales. De plus, les instances ne sont pas toujours perçues comme des lieux de débat constructif, et la prise de parole des parents est parfois difficile, vue comme une intrusion dans le domaine pédagogique ou freinée par l'autocensure⁷⁶.

Ces constats appellent à une réflexion constructive pour que la place des parents dans l'institution devienne effective et qu'ils puissent se sentir appartenir pleinement à la communauté éducative. La mise en place systématique d'un « espace-parents », conformément à la loi, comme le préconise le CESE dans son avis *Réussite à l'École, réussite de l'École*, pourrait y contribuer⁷⁷. Il est essentiel de rendre effectif les droits des parents d'élèves, de les former et de les accompagner à la compréhension de l'école et d'encourager leur participation à la vie et au fonctionnement de l'établissement scolaire pour vivifier le sentiment d'appartenance à la communauté éducative.

Les représentantes et représentants du personnel des écoles et des établissements scolaires

Les lieux du dialogue social pour les personnels se situent davantage à travers des instances au niveau national, académique ou départemental, et traitent des effectifs, des emplois, des compétences, des règles statutaires, des méthodes de travail et de l'égalité. Cependant, depuis 2010⁷⁸ avec la fin du paritarisme et la réduction des prérogatives des représentants des personnels en 2019, leur influence a considérablement diminué. Par exemple, les mouvements des personnels sont désormais traités par l'administration sans représentation syndicale.

Au niveau local, les personnels participent dans les écoles et les EPLE à la vie scolaire. Leurs représentantes et représentants, tous corps confondus, sont issus d'organisations syndicales de fonctionnaires légalement constituées au sein du ministère en charge de l'Éducation nationale ou des collectivités territoriales, ont leur place formellement reconnue et encadrée dans les instances, telles que le Conseil d'administration (CA) et le Conseil de vie lycéenne (CVL). Dans les écoles, l'ensemble des professeures et des professeurs des écoles participe au conseil d'école.

Même si les personnels sont une force de proposition, leurs interventions ou leur place pèsent assez peu face à l'administration qui décide ou aux collectivités de rattachement qui financent les écoles et les EPLE⁷⁹.

⁷⁶ Les parents d'élèves acteurs clés de la démocratie scolaire. *Avis Réussite à l'école, réussite de l'école*, rapporteure Bernadette Groison, CESE, juin 2024.

⁷⁷ *Réussite à l'école, réussite de l'école*, rapporteure Bernadette Groison, CESE, juin 2024, préconisation n° 14.

⁷⁸ La loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 de rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique qui modifie les modalités de la représentation collective des agents publics, notamment en supprimant le paritarisme dans les comités techniques.

⁷⁹ *Réussite à l'école, réussite de l'école*, rapporteure Bernadette Groison, CESE, juin 2024.

Pour autant il est nécessaire de mieux faire entendre la voix de l'ensemble des personnels, des enseignantes et des enseignants qui sont, aux côtés des autres acteurs, au cœur de la réussite des élèves. Il est ainsi nécessaire de préserver la liberté pédagogique exercée notamment dans le cadre du projet d'école ou d'établissement, constitutive du métier d'enseignant⁸⁰ et exercée dans des contextes socio-culturels particuliers.

Les équipes éducatives doivent faire face à des compétences et des demandes toujours plus nombreuses, ce qui complique leur capacité à s'exprimer et à participer à la co-construction locale de l'organisation du travail. Souvent réduites à exécuter des directives nationales, elles aspirent à retrouver de l'autonomie et à diriger leurs pratiques. Ces personnels souhaitent reprendre le contrôle de leur emploi du temps et voir leur organisation locale reconnue et valorisée. Ils désirent se concerter pour co-construire la vie scolaire, contribuant ainsi activement à la démocratie locale.

Permettre l'autonomie fonctionnelle des équipes pédagogiques, qui inclut tous les acteurs et personnels (infirmières, agents techniques, administratifs...) contribuant directement ou indirectement aux apprentissages des élèves, au sein des projets d'école et

d'établissement⁸¹, entraînera une meilleure organisation et une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des projets éducatifs. La reconnaissance et la formation des équipes pédagogiques au sens large, ainsi que l'attribution de moyens pédagogiques, renforceront les chances de réussite pour l'école.

Il est crucial de mieux intégrer les personnels éducatifs y compris ceux des activités péri et extra scolaires car ils sont les clés de voûte de la coordination des politiques éducatives locales et de la construction des projets éducatifs territoriaux.

2. Conforter les procédures démocratiques pour dynamiser les projets éducatifs territoriaux

Lors de sa création en 2013⁸², le projet éducatif territorial (PEDT) a été défini comme un outil de collaboration locale pouvant rassembler, à l'initiative d'une collectivité territoriale, l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation. Son objectif, inscrit dans le cadre national de l'Éducation nationale, est de mobiliser toutes les ressources d'un territoire afin de garantir la continuité éducative complète, intégrant à la fois les projets des écoles et des établissements du premier et second degré, ainsi que les activités éducatives proposées aux enfants en dehors du temps scolaire.

80 *Réussite à l'école, réussite de l'école*, rapporteure Bernadette Groison, CESE, juin 2024.

81 « Le projet d'école ou d'établissement est souvent le document qui détermine des orientations en matière de choix pédagogique et de politique éducative. Il est pourtant encore peu exploité ». *Réussite à l'école, réussite de l'école*, rapporteure Bernadette Groison, CESE, juin 2024.

82 Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. La circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013 a pour objet de préciser les objectifs et les modalités d'élaboration d'un projet éducatif territorial, et de faciliter la coopération entre les collectivités territoriales engagées dans cette démarche de projet et les services de l'État chargés de l'accompagner jusqu'à sa contractualisation.

Le PEDT est le principal espace de co-construction des politiques éducatives et un outil essentiel de la continuité éducative. En tant que projet politique local, il peut réellement permettre à toute la communauté éducative de bâtir des projets communs sur leur territoire, en valorisant la diversité et la richesse de leurs contributions et transformer l'École en véritable lieu de vie. Il devrait être un puissant outil de partenariat démocratique, où chaque voix est écoutée et prise en compte dans les décisions et la co-construction des politiques éducatives. Parmi ces multiples voix, celle des acteurs du monde culturel, porteuse d'émancipation, de questionnement de recherche et de création doit être mieux valorisée. A ce titre, les résidences d'artistes, qui permettent de soutenir la démarche artistique personnelle et innovante d'un artiste ou d'un collectif, au sein d'un établissement scolaire, doivent être mieux soutenues.

La mise en place des PEDT à la rentrée 2013 a coïncidé avec la réforme des rythmes scolaires dans le premier degré, cristallisant les débats éducatifs et freinant leur développement. Présentés comme un outil de mise en œuvre de cette réforme, les PEDT ont souffert des conditions de financement liées aux nouvelles modalités du périscolaire.

Malgré cela, entre 2014 et 2017, leur généralisation et leur consolidation ont permis des avancées : rapprochement des équipes d'animation et enseignantes, meilleure cohérence éducative entre contenus scolaires et périscolaires, et mobilisation des services de l'État et des CAF pour soutenir financièrement les collectivités territoriales.

Cependant, le retour à la semaine de 4 jours en 2017-2018 a entraîné la disparition progressive des temps d'activités périscolaires (TAP). Comme l'a souligné le CESE⁸³, pour de multiples raisons, ce dispositif a été vidé de sa substance, et à la rentrée 2018, plus de 80 % des communes avaient renoncé aux PEDT, abandonnant ainsi un levier d'équité scolaire et de justice sociale.

Près de dix ans après leur mise en place, les PEDT montrent une implantation et des offres d'activités inégales, souffrant de moyens réduits. Le 27 septembre 2023, le Gouvernement a proposé dans son projet de loi de finances pour 2024 de supprimer le fonds de soutien au développement des activités périscolaires (FSDAP), créé en 2013 avec 41 millions d'euros pour financer les activités périscolaires. La mobilisation des élus locaux a permis de prolonger le FSDAP pour 2023-2024, mais son maintien au-delà reste incertain et suspendu à des choix politiques. De plus, le financement des PEDT par l'État et les CAF est menacé par le climat politique national.

Dans son avis, *Réussite à l'École, réussite de l'École*⁸⁴, le CESE a réaffirmé que le PEDT est essentiel pour la continuité éducative et doit être repensé pour contribuer à la réussite de tous les élèves et créer du commun. Il a recommandé au ministère en charge de l'Éducation nationale et aux collectivités territoriales de mettre en œuvre un plan de relance des PEDT.

Ce plan de relance devra s'appuyer à la fois sur un bilan quantitatif et qualitatif des PEDT incluant l'ensemble des parties prenantes et financeurs, sur un bilan des

83 Avis *L'éducation populaire, une exigence du XXI^e siècle*, corapporteurs Christian Chevallier et Jean-Karl Deschamps, CESE, mai 2019.

84 Avis *Réussite à l'école, réussite de l'école*, rapporteure Bernadette Groison, CESE, juin 2024.

activités péri et extrascolaires et sur des financements assurant leur existence et leur déploiement⁸⁵. Ce bilan devrait également examiner comment les décisions sont prises entre les différents acteurs des partenariats, afin que leurs voix soient prises en compte de manière effective et ne dépendent pas uniquement de la bonne volonté de la collectivité territoriale à l'origine du PEDT.

Les PEDT peuvent devenir la clé de voûte des politiques éducatives locales. Il est impératif de revoir la coordination des acteurs, d'accorder le même poids à leurs interventions et de revitaliser la vie démocratique locale en leur sein.

Cela renforcera l'implication de tous les acteurs dans une politique éducative véritablement inclusive et efficace, permettant ainsi à chaque partie prenante de contribuer pleinement à la construction d'un projet éducatif territorial ambitieux et cohérent au service de la réussite de tous les jeunes.

Focus 5 : La démocratie institutionnelle et participative au service de la biodiversité

Partout dans le monde, l'appauvrissement de la diversité biologique se poursuit à un rythme accéléré sous l'effet des pressions anthropiques directes, comme l'artificialisation et les pollutions, ou indirectes, comme le réchauffement climatique. La France n'est pas épargnée par le phénomène et sa responsabilité est grande dans la lutte contre l'érosion de la biodiversité car, ainsi que le rappelle le Comité français de l'Union Internationale pour la conservation de la nature (UICN) la France « se place parmi les dix pays hébergeant le plus grand nombre d'espèces animales et végétales menacées dans le monde » du fait de la grande richesse de ses territoires ultramarins. Alors qu'en novembre 2023 vient d'être adoptée la troisième stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), un regard sur la situation française à l'égard de cet enjeu existentiel et de sa prise en considération apparaît nécessaire.

« *Fraction vivante de la nature* », suivant l'expression du biologiste Gilles Boeuf, la biodiversité est définie par la Convention sur la diversité biologique adoptée lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro (1992) comme « *la variabilité des organismes vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celles des écosystèmes.* » S'ajoutent aux trois niveaux d'organisation distingués par les scientifiques, diversités

génétique, spécifique et écosystémique, les interactions à l'œuvre au sein de chacun d'eux et la dynamique évolutive globale du vivant. De cette diversité biologique dépendent non seulement les activités économiques, mais encore la qualité de vie de chaque être humain et rien moins que la survie de l'humanité. De mieux en mieux perçue et appréhendée, cette réalité commence à être démocratiquement prise en compte.

1. De l'importance de la biodiversité pour les sociétés humaines

Une approche anthropocentrée et utilitariste de la biodiversité n'induit nullement une négation de la valeur intrinsèque de la nature mais, *a contrario*, renforce la conscience du besoin de protection de la biodiversité au quotidien. Elle consiste à prendre pour objet les apports des écosystèmes à l'une des composantes de la nature, l'être humain, et aux systèmes socio-économiques qu'il a établis.

Publiée en 2019, l'évaluation mondiale de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique pour la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) alerte sur l'état dramatique de la biodiversité, soulignant que « *la nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine* » et que « *le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier*⁸⁶ ». La situation française ne fait pas exception⁸⁷.

86 IPBES, communiqué de presse, mai 2019 ; <https://www.ipbes.net/ar/node/35236>.

87 Pour la situation des habitats d'intérêt communautaire et des espèces en danger, se reporter au *Bilan environnemental de la France – édition 2023*, p. 39 à 43 (mars 2024), <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/media/7200/download?inline>.

Selon l'IPBES, cette dégradation générale résulte essentiellement des activités humaines. Situation paradoxale, puisqu'environ 50 % de l'économie mondiale repose sur la nature⁸⁸. À l'échelle française, le ministère de la Transition écologique rappelle cette dépendance de notre économie à l'état de la biodiversité et du capital naturel, « *qui nous garantit 44 % de la valeur ajoutée brute* ». À titre d'exemple, il relève que « *les coûts induits par la dégradation de certains services écosystémiques tels que la pollinisation sont estimés à 3,7 Md€/an de pertes* », puis souligne que « *la dégradation de la biodiversité pourrait menacer 80 % de nos emplois*⁸⁹ ».

Ensembles dynamiques où des organismes vivants interagissent entre eux et avec leur milieu, les écosystèmes, sont parties intégrantes de la biodiversité. Lorsque le fonctionnement de ces écosystèmes n'est pas altéré, les sociétés humaines peuvent en tirer directement ou indirectement des biens ou des services qui leur sont profitables. Exemple : la pollinisation animale mentionnée ci-dessus est essentielle pour le rendement et la qualité de nombreuses plantes cultivées.

Les services écosystémiques sont par convention regroupés en quatre grandes catégories : services d'approvisionnement (eau douce, nourriture, matériaux, ressources médicinales, etc.), services de régulation (qualité de l'air, de l'eau, climat, événements extrêmes, etc.), services culturels (santé physique et mentale, loisirs, tourisme, etc.), services de support, qui regroupent toutes les propriétés écosystémiques permettant la réalisation des trois autres catégories de services (cycle de la matière, cycle de l'eau, formation des sols, conservation de la diversité génétique, etc.)⁹⁰.

Depuis les années soixante-dix, seuls les services d'approvisionnement ont augmenté. Or, cette augmentation s'est opérée au prix d'une mise en exploitation d'espaces naturels qui a fortement réduit les capacités de la nature à générer les services relevant des trois autres catégories précédemment mentionnées. Cette évolution est d'autant plus préoccupante que la plupart des services écosystémiques sont irremplaçables. Les solutions humaines de substitution sont à la fois extrêmement onéreuses et moins performantes. En France, la stratégie nationale pour la

88 Point de vue exprimé par les participants à la réunion en ligne organisée le 24 mars 2021 par la CNUCED et le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CDB). La Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) constate pour sa part que « *les questions liées à la biodiversité ont en effet des répercussions fortes sur plusieurs dynamiques, parmi lesquelles le commerce international, la sécurité alimentaire, le développement, la pollution, les ressources en eau, la santé, la lutte contre la criminalité transnationale ou encore la corruption.* », *Biodiversité et services écosystémiques : de quoi parle-t-on ?*, FRB, 2020.

89 <https://biodiversite.gouv.fr/les-5-pressions-responsables-de-leffondrement-de-la-biodiversite> ; le site biodiversite.gouv.fr est un site d'information dédié à la stratégie nationale biodiversité 2030. Il est porté par le ministère de la Transition écologique.

90 *Millennium Ecosystem Assessment*, <https://www.millenniumassessment.org/en/Global.html> ; *Projet de caractérisation des fonctions écologiques des milieux en France*, Études & documents n° 20, Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), mai 2010, 18715.pdf (developpement-durable.gouv.fr).

biodiversité (SNB), par sa mise en œuvre et ses résultats, devra invalider les projections qui envisagent la poursuite du

déclin de la biodiversité et des services écosystémiques à l'horizon 2050.

LA BIODIVERSITÉ COMME FACTEUR DE SANTÉ ET DE BIEN-ÊTRE

L'approche holistique de la santé publique a notamment permis de mettre en lumière les apports des écosystèmes au bien-être des populations. Par leurs différents services, ils concourent en effet à la sécurité, à la santé et à la qualité des relations sociales, autant d'éléments constitutifs du bien-être. Globale et pluridisciplinaire, l'approche « One Health » met précisément en lien santé humaine, santé animale et écosystèmes⁹¹.

Ces dernières années, de nombreuses études et documents scientifiques ont été publiés sur les effets de la nature sur le bien-être et la santé globale⁹². Il apparaît que les interactions entre les êtres humains et un environnement naturel sont essentielles et profitables pour le corps comme pour l'esprit, à tous les âges de la vie. Très fréquemment cités parmi les bénéfices recensés : le renforcement des défenses immunitaires, le bon fonctionnement de l'organisme et la diminution du stress. Faisant le bilan des études disponibles, l'Office français de la biodiversité (OFB) rappelle que les activités en plein air, même contemplatives, sont bénéfiques pour le cœur, les muscles et les sens, qu'elles contribuent à réduire l'apparition de troubles mentaux (dépressions, anxiété, stress, hyperactivité...), qu'elles régulent l'humeur, aident à se concentrer et à apprendre⁹³. Au-delà des bénéfices immédiats apportés par le contact avec la nature, la diversité biologique est à la base d'une alimentation saine et équilibrée qui, par son apport en vitamines et sels minéraux notamment, est à même d'éviter ou de limiter des troubles de santé tels que le diabète, l'hypertension artérielle ou l'obésité.

91 <https://www.who.int/fr/news-room/questions-and-answers/item/one-health> ; CCNE, Biodiversité et santé : nouvelles relations de l'humanité avec le vivant ?, https://www.ccone-ethique.fr/sites/default/files/2021-02/rapport_125_ethique_et_biodiversite_rapport_vf.pdf,

92 À titre d'exemple, cette méta-analyse publiée en 2023 par des chercheurs australiens : Phi-Yen Nguyen, Thomas Astell-Burt, Hania Rahimi-Ardabili, Xiaoqi Feng, Effect of nature prescriptions on cardiometabolic and mental health, and physical activity: a systematic review, *Lancet Planet Health* 2023 ; 7: e313–28. ; On peut également citer l'étude du Crédoc publiée en janvier 2024 : <https://www.credoc.fr/publications/proximite-a-la-nature-une-source-de-bien-etre>.

93 <https://www.ofb.gouv.fr/la-biodiversite-lassurance-sante/les-bienfaits-de-la-biodiversite-sur-notre-sante#:~:text=Le%20contact%20avec%20la%20nature,pour%20faire%20face%20aux%20maladies>,

Concernant le bien-être mental, une étude menée en 2019 et parue dans *Frontiers in Psychology*⁹⁴ révèle que vingt minutes au contact de la nature suffisent pour que notre organisme régule à la baisse notre niveau de cortisol, l'hormone du stress. Une étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)⁹⁵ explique qu'une forêt urbaine ou un parc accessible à moins de trois cents mètres de son domicile peuvent avoir de nombreux bénéfices sur la qualité de vie. D'autres études mettent en évidence l'apport du contact avec la nature, dans toute sa diversité, sur la relaxation. Le jardinage produit par exemple des effets comparables à ceux procurés par la méditation. Selon une équipe de chercheurs de l'Université de la Colombie-Britannique, l'éveil des enfants à la biodiversité et le contact avec la nature augmenteraient les capacités cognitives et contribueraient à une diminution des symptômes de troubles du déficit de l'attention chez les élèves.

2. La démocratie institutionnelle et participative au service de la biodiversité

Familière et partant invisible, la biodiversité aura mis du temps à faire l'objet d'une attention à la hauteur de l'enjeu que représente sa conservation et sa reconquête. Elle fait désormais l'objet d'une prise en charge collective, à la fois institutionnelle et personnelle.

La création de l'OFB témoigne de cette prise de conscience de la nécessité d'accélérer la lutte pour la préservation du vivant. Parmi les missions de l'office figurent l'appui aux politiques publiques, du niveau international jusqu'au niveau local, mais aussi la mobilisation des acteurs et des citoyens. À ce titre, l'office organise des consultations à destination du grand public et des ateliers participatifs pour recueillir idées, attentes et propositions au service de la biodiversité. La

consultation citoyenne est en outre une étape obligée de la construction des stratégies nationales, avec pour objectif de connaître la perception que les Françaises et les Français ont de la biodiversité, de faire émerger des actions concrètes et de comprendre les modalités d'engagement actuels et futurs des citoyennes et citoyens. À l'échelle des territoires, les agences régionales de la biodiversité (ARB) consacrent cette orientation démocratique. Créées à l'initiative d'une région et de l'OFB, leur rôle est d'impulser une dynamique partenariale collaborative au bénéfice de la préservation et de la restauration de la diversité biologique en catalysant les énergies et compétences territoriales. Cette dynamique reste cependant conditionnée par l'association plus ou moins active des acteurs locaux volontaires : collectivités, associations, acteurs socio-

94 Hunter, MR., Gillespie BW., Chen SY. (2019). Urban Nature Experiences Reduce Stress in the Context of Daily Life Based on Salivary Biomarkers. *Frontiers in Psychology*.

95 Barton H., Tsourou, C. (2000). *Healthy Urban Planning*. Organisation Mondiale de la Santé.

économiques, usagers. Ce maillage local, dont participent les services de l'État en région et les agences de l'eau, est destiné à favoriser le déploiement d'actions conjointes plus efficaces de tous les acteurs, renforçant ainsi l'efficacité des politiques publiques de biodiversité. Que ce soit par le pilotage des stratégies régionales pour la biodiversité, par la mise en cohérence des politiques publiques, l'animation des réseaux d'acteurs, l'amélioration et la diffusion de connaissances, ou encore par l'information, la sensibilisation et la mobilisation au moyens de dispositifs collaboratifs, les onze ARB créées depuis 2019 concourent à faire vivre une forme de démocratie participative.

L'adjectif « participative » caractérise aussi la collaboration des particuliers à l'enrichissement des connaissances scientifiques⁹⁶, dans le respect de protocoles de collecte des données bien définis. En permettant à chaque citoyenne et citoyen de devenir acteur de la préservation de la biodiversité, les programmes de sciences participatives constituent une réponse concrète au deuxième objectif de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) : « Renforcer la mobilisation et les initiatives citoyennes ». Encadrés par des établissements publics (OFB, Muséum national d'histoire naturelle, Sorbonne université, etc.) et/ou par des associations et réseaux associatifs (Union nationale des centres permanents d'initiatives pour l'environnement, Ligue pour la protection des oiseaux, France Nature Environnement, Fédération nationale des chasseurs, etc.), ces dispositifs et ces programmes, qui s'appuient sur des

réseaux d'observateurs, alimentent pour partie des indicateurs sur le patrimoine naturel hexagonal et ultramarin. Quant à l'indicateur, qui mesure l'évolution de l'implication de la société en faveur de la biodiversité et sa connaissance, il fait état d'une progression quasi constante de 2011 à 2020 puis d'une légère baisse depuis lors. En 2022, le nombre minimal de participants actifs à un programme de sciences participatives s'établissait à plus de 115 000.

3. Ce que révèlent les indicateurs relatifs à la biodiversité

Dans sa résolution sur la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030 (SNB-3)⁹⁷, le CESE a notamment insisté sur la nécessité d'introduire des objectifs quantitatifs à différentes échéances temporelles et de définir des indicateurs pertinents à chacune des échelles territoriales, pour avoir la possibilité d'assurer un suivi dans la durée des trajectoires d'atteinte des objectifs de la stratégie. Le CESE soulignait en outre que ces indicateurs de suivi devaient permettre de prendre des mesures correctives en cas d'éloignement de la trajectoire idoine au vu des résultats enregistrés. Le CESE a été globalement entendu sur ces points.

En effet, la stratégie nationale biodiversité 2021-2030 comporte des objectifs pour partie chiffrés, des valeurs cibles et des jalons, ainsi que la mise en place d'un pilotage fin au moyen d'un ensemble d'indicateurs-clés (mesure 40). En outre, la SNB-3 a prévu la prise en compte, le moment venu, des indicateurs de la Convention sur la diversité

⁹⁶ Une illustration peut être fournie par l'adoption en 2008 de la charte d'ouverture à la société des organismes de recherche, d'expertise et d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux.

⁹⁷ Contribution du CESE à l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030 (SNB-3) ; résolution du Conseil économique, social et environnemental, corapporteuses Elodie Martinie-Cousty et Marie-Hélène Meyling, novembre 2021.

biologique et ceux du règlement européen sur la restauration de la nature. En attendant la réalisation de ces objectifs, il est possible de dresser un état des lieux sur la base de données déjà disponibles.

Pour rendre compte de façon intelligible des interrelations entre la nature et les sociétés humaines, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) utilise un cadre conceptuel, dont l'acronyme anglais est DPSIR (*Driving Forces, Pressures, States, Impacts, Responses*), qui distingue forces motrices, pressions, état, impacts et réponses. À chacun de ces volets correspond une batterie d'indicateurs. Les interactions entre les systèmes socio-économiques et écologiques peuvent toutefois être plus sommairement décrites, avec des indicateurs relevant de trois volets seulement : pressions, état et réponses. Il est à noter que les indicateurs retenus dans cette note concernent la biodiversité du territoire français ; pour décrire les interrelations entre la nature et la société française il conviendrait, à l'instar de ce qui est fait pour le climat, d'évaluer l'empreinte globale sur la biodiversité de la consommation française.

Les principales conclusions qui peuvent être tirées des indicateurs sélectionnés précèdent leur présentation graphique simplifiée.

4. Indicateurs de pressions

Le premier des axes d'action de la stratégie nationale pour la biodiversité est clair : réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité. Cinq grands types de pression d'origine humaine sont recensés : la destruction et la fragmentation des habitats naturels, le prélèvement direct des espèces sauvages, les pollutions, le changement climatique et les espèces exotiques envahissantes.

4.1. Destruction et fragmentation des habitats naturels

La destruction et la fragmentation des milieux naturels terrestres et aquatiques est défavorable à de nombreuses espèces, d'une part à cause de la diminution des surfaces qui leur sont accessibles, d'autre part à cause du cloisonnement des différents espaces naturels, facteur d'isolement et, partant, de perte de diversité génétique. Or, les changements d'usage des sols (urbanisation, exploitation intensive des espaces agricoles, etc.), qui constituent la cause principale de cette dégradation, continue de progresser à un rythme supérieur à celui de l'accroissement de la population. [*L'indicateur « artificialisation » relève de la commission TAA*]

4.2. Pollutions

Les pollutions du sol, de l'eau, de l'air, ainsi que les pollutions lumineuses et sonores sont nombreuses. Elles affectent la biodiversité d'autant plus gravement qu'elles interagissent et se cumulent. Certaines commencent à peine à être recherchées. L'usage de pesticides, qui ont un impact majeur sur la biodiversité ne diminue pas :

les ventes de produits phytosanitaires pour usage agricole ont augmenté de 14 % entre la période 2009-2011 et la période 2018-2020. La situation des milieux aquatiques s'améliore légèrement, malgré les multiples pressions liées aux activités humaines, agricoles, industrielles et domestiques. En 2019, 43,1 % (contre 41,4 % en 2010) des masses d'eau superficielle françaises affichaient un bon ou très bon état écologique même si, dans les eaux de surface continentales, les teneurs en nitrates ont continué d'augmenter (+ 8 %) entre 2000 et 2020.

Dans le bilan de la qualité de l'air extérieur en France en 2022, la pollution de l'air représente un enjeu majeur en raison de son incidence sur la santé⁹⁸ et sur l'environnement. Parmi les polluants atmosphériques, certains contribuent à l'eutrophisation des milieux aquatiques, à l'acidification des eaux et des sols, ainsi qu'à la contamination des milieux, des plantes et des animaux par les métaux et les polluants organiques persistants. La plupart des émissions de ces polluants sont en forte baisse depuis 1990. L'ozone est le seul polluant atmosphérique dont les teneurs moyennes annuelles ont augmenté au cours des deux dernières décennies, avec des niveaux de concentrations suffisants pour affecter la santé, la végétation et le rendement des cultures.

Concernant les pollutions lumineuses, le bilan 2021 de l'OFB indique que 85 % du territoire métropolitain y seraient fortement exposés. Or, en brisant l'alternance jour/nuit, l'éclairage artificiel nocturne dérègle des rythmes biologiques, modifie des comportements, perturbe le déplacement des espèces qui utilisent les étoiles ou la lune pour s'orienter et fragmente les milieux naturels. Les pollutions lumineuses sont notamment une des causes les plus fréquemment évoquées à l'origine du déclin des chiroptères.

En milieu marin, la présence de déchets est l'un des indicateurs retenus pour juger du bon état écologique des masses d'eau. Résistants, très peu recyclés et non biodégradables, les plastiques représentent une pollution alarmante pour tous les écosystèmes⁹⁹. WWF¹⁰⁰ alerte sur le fait que le nombre d'espèces affectées par l'enchevêtrement ou l'ingestion de débris plastiques a doublé depuis 1997. Il est passé de 267 à 557 espèces. Quant à l'OFB, il rappelle que la pollution par les plastiques présents dans les sols et l'eau ont un impact très important sur la biodiversité et provoquent des dégradations d'habitat. Les pollutions par les plastiques ne constituent cependant qu'une des pollutions affectant l'océan du fait des activités terrestres¹⁰¹.

98 Voir le site de l'Inserm notamment (<https://presse.inserm.fr/systeme-dalerte-de-pics-de-pollution-des-effets-protecteurs-sur-la-sante/42976/>) et de l'OMS : https://www.who.int/fr/health-topics/air-pollution#tab=tab_2. La France mise en demeure par la Commission européenne pour non-respect de l'arrêté de la Cour de justice de l'Union européenne sur la qualité de l'air : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/inf_24_301.

99 Voir à ce sujet, *Vers un traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations*, corapporteuses Sabine Roux de Bézieux et Nathalie Van Den Broeck, CESE, avril 2003.

100 *Stop ghost gear the most deadly form of marine plastic debris*, WWF, 2020 ; <https://www.worldwildlife.org/publications/stop-ghost-gear-the-most-deadly-form-of-marine-plastic-debris>.

101 Voir à ce sujet le *rapport d'information n° 4505 sur la pollution des mers*, Ramlati Ali, Nicolas Dupont-Aignan, Assemblée nationale, 2021, Rapport d'information n° 4505 - 15^e législature - Assemblée nationale (assemblee-nationale.fr).

4.3. Changement climatique

La température exerce une influence majeure sur le cycle biologique des végétaux et sur la capacité des espèces animales à se reproduire ou à s'alimenter. Selon le GIEC, « *le changement climatique a causé des dommages considérables, et de plus en plus de pertes irréversibles, dans les écosystèmes terrestres, d'eau douce, côtiers et océaniques* »¹⁰², tandis que l'OFB souligne que les espèces qui n'ont pas la possibilité de s'adapter aux dérèglements climatiques sont menacées de disparition et que 15 à 37 % des espèces vivantes pourraient disparaître d'ici à 2050. Reste, pour certaines espèces, la possibilité de migrer, engendrant des risques sanitaires nouveaux (transmission de maladies) et des déséquilibres dans la chaîne alimentaire. Le Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique rend le réchauffement climatique responsable de 14 % des pressions. Il indique en outre que, avec 18 % des espèces de faune et de flore menacées¹⁰³, la France figure parmi les dix pays au monde qui comptent le plus grand nombre d'espèces exposées. Le changement climatique induit en outre une moindre capacité des forêts à capter le carbone, malgré l'augmentation du couvert forestier.

Il importe de noter qu'en France métropolitaine, les mesures de température effectuées depuis la fin du XIX^e siècle, sont sans équivoque : de 11,44°C dans les années 1900, la température annuelle moyenne est passée à 13,2°C dans les années 2010, avec une accélération du réchauffement depuis les années 1980-1990. En 2022, la contribution de la France au réchauffement global, via son empreinte carbone, est estimée à 623 millions de tonnes équivalent CO₂, provenant à 44 % des émissions intérieures et à 56 % des importations.

4.4. Surexploitation des ressources

Croissance démographique, modes de production et braconnage sont les causes principales de la surexploitation des ressources naturelles. Le « jour du dépassement », jour de l'année où l'humanité a consommé l'équivalent des ressources que l'ensemble des écosystèmes de la planète peut générer en une année¹⁰⁴, arrive de plus en plus tôt tous les ans : 2000, 23 septembre ; 2010, 7 août, 2024, 1^{er} août¹⁰⁵. L'OFB souligne que : « *La surexploitation des ressources participe fortement à l'érosion de la biodiversité : destruction d'habitats naturels, réduction des ressources disponibles dont dépendent de nombreuses espèces sauvages, pollutions, perturbation et mortalité de certaines espèces sauvages, voire même protégées (récolte/*

¹⁰² Summary for Policymakers, IPCC, 2022.

¹⁰³ La biodiversité : victime et solution du changement climatique ?, Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, février 2024. <https://www.adaptation-changement-climatique.gouv.fr/dossiers-thematiques/s-adapter-avec-la-nature/Biodiversite>.

¹⁰⁴ Le jour du dépassement est calculé par l'ONG américaine *Global Footprint Network*, en partenariat avec le WWF.

¹⁰⁵ L'empreinte européenne est encore plus forte, avec un « jour du dépassement » pour 2024 se situant au 3 mai.

chasse/pêche intensive)¹⁰⁶ ». La pêche peut fournir une illustration intéressante de cet enjeu. Selon la FAO, les produits de la pêche et de l'aquaculture progressent dans la consommation mondiale (9,9kg/an/pers. En 1960 ; 20,5 en 2019), avec un accroissement corrélatif des pressions sur la biodiversité aquatique. Pour lutter contre la surexploitation de la ressource, l'Union européenne s'est dotée d'une politique commune des pêches européenne (PCP), puis d'une directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), qui fixent des objectifs de pêche fondés sur le principe du rendement maximal durable (RMD), lequel correspond à la quantité maximum d'un stock¹⁰⁷ de poissons que l'on peut théoriquement prélever sans porter atteinte à sa capacité de reproduction¹⁰⁸.

Susceptibles de réduire la pression liée à la pêche, les produits issus de l'aquaculture représentent près de 30 % des ventes de produits alimentaires d'origine aquatique¹⁰⁹. Avec 194 000 tonnes en 2021, la production aquacole en France métropolitaine progresse de 14 % par rapport au point bas atteint en 2015. Elle reste toutefois éloignée du pic de 1997 (287 000 tonnes). Une vigilance particulière doit être portée aux installations et conditions de production (alimentation utilisée, pollution générée, risque de dérive génétique, etc.).

4.5. Espèces exotiques envahissantes

L'introduction d'espèces nouvelles sur un territoire peut s'avérer impactant pour la biodiversité, la santé ou l'économie, en particulier quand ces espèces deviennent envahissantes. Ce phénomène est considéré au niveau mondial comme une cause importante de perte de biodiversité. En France, l'OFB observe une nette progression du nombre moyen d'espèces exotiques envahissantes par département, avec une accélération depuis 30 ans. Depuis 1984, un département métropolitain a été colonisé en moyenne par 12 espèces exotiques envahissantes de plus tous les dix ans. Indissociable de l'intensification des échanges internationaux, la présence d'espèces exotiques envahissantes est généralement due à une action volontaire, en lien avec des activités commerciales ou de loisirs. D'autres ont été introduites involontairement, selon deux mécanismes principaux : « contamination d'une marchandise » et « clandestinité d'un transport » maritime, fluvial, terrestre ou aérien. Certaines études indiquent que les conséquences du réchauffement climatique favoriseraient les espèces exotiques envahissantes, davantage capables d'adapter leur physiologie.

¹⁰⁶ <https://naturefrance.fr/surexploitation-des-ressources>.

¹⁰⁷ Un stock est la partie exploitable de la population d'une espèce dans une zone donnée. Le stock ne comprend ni les œufs, ni les larves, ni les juvéniles n'ayant pas atteint une taille suffisante pour être capturés (Ifremer).

¹⁰⁸ L'Ifremer observe que « depuis 2000, le nombre de stocks surpêchés (dégradés ou non) a fortement diminué, passant de 52 à 22 ; dans le même temps, le nombre de stocks en bon état ou reconstituables (ou en cours de reconstitution) a augmenté, passant de 15 en 2000 à 63 en 2020. Depuis le début de la PCP actuelle (2013), le nombre de stocks non surpêchés est passé de 44 à 63, et en pourcentage du nombre de stocks évalués et classifiés de 46 à 59 %, mais encore loin des 100 % de l'objectif fixé » par les textes européens, malgré la nette amélioration enregistrée.

¹⁰⁹ Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2022 Production - Entreprises - Échanges - Consommation, FranceAgriMer, juin 2022, https://www.franceagrimer.fr/content/download/69397/document/20220616_CC_%20PECHE_AQUA%202022_FR.PDF.

5. Indicateurs d'état

Les indicateurs d'état de la biodiversité portent pour l'essentiel sur les populations animales ou végétales et les habitats naturels. L'observatoire national de la biodiversité (ONB) dresse un constat sombre de la situation. Il estime que 17 % des espèces de faune et de flore sont aujourd'hui menacées ou éteintes en France et que leur risque d'extinction a augmenté de près 14 % en moins de dix ans.

5.1. Abondance des oiseaux communs

Coordonné par le MNHN et la LPO, le suivi temporel des oiseaux communs (STOC) est un protocole scientifique national permettant d'évaluer l'état des populations d'oiseaux communs nicheurs par la production de tendances spécifiques et d'indicateurs de spécialisation. Les données du STOC permettent de régulièrement mettre à jour l'état de santé des populations d'oiseaux communs, en renseignant par exemple la liste des espèces menacées, et de remplir nos obligations internationales, dont le rapportage européen. L'ONB relève des situations contrastées dans un contexte de dégradation général : *« les espèces spécialistes (qui dépendent d'un habitat particulier et/ou qui ont besoin de conditions particulières pour réaliser leur cycle de vie) se portent globalement moins bien que les espèces généralistes (qui peuvent s'adapter à différents milieux et conditions pour vivre).*

C'est le cas des oiseaux. Si les populations d'oiseaux communs généralistes sont en augmentation (+ 19 %), l'abondance des populations d'oiseaux communs spécialistes a diminué de 24 % entre 1989 et 2021, avec un effondrement de 36 % des populations d'oiseaux spécialistes des milieux agricoles »¹¹⁰.

5.2. État de conservation des espèces

Confirmant une précédente évaluation, le MNHN observe que sur la période 2013-2018, les espèces aquatiques (poissons et écrevisses) et les mollusques sont les groupes enregistrant la plus forte proportion d'évaluations défavorables, la moitié d'entre elles entrant dans la catégorie « défavorable mauvais », qualifiant l'état de conservation le plus dégradé. D'autres groupes taxonomiques subissent durement les pressions anthropiques et climatiques : seule une espèce de reptile ou d'amphibien sur quatre est en état favorable, près de 40 % de ces derniers étant en état « défavorable mauvais ». L'évaluation est plus contrastée pour les insectes : la proportion est d'environ un tiers d'états « favorables », un tiers d'états « défavorables inadéquat » et de près d'un quart d'états « défavorables mauvais », les situations restantes étant inconnues. Les constatations sur la raréfaction des papillons diurnes, groupe d'espèces représentatif de l'état de conservation des milieux naturels et dont l'étude permet de dégager des tendances significatives pour

¹¹⁰ https://naturefrance.fr/sites/default/files/2023-06/Publication_10ansONB_web.pdf.

l'ensemble des insectes, se révèlent cependant assez inquiétantes. De fortes disparités caractérisent l'évaluation des mammifères terrestres, mais la situation reste bonne pour la moitié des espèces, hors chauves-souris, dont les populations ont été divisées par deux en treize ans. L'évaluation des espèces marines révèle à une faible proportion d'états favorables (6 %), mais ce résultat est largement tributaire de l'état des connaissances (près de 70 % en état inconnu, s'agissant en particulier des mammifères marins). La flore est le groupe d'espèces dans le meilleur état avec plus de 40 % d'états favorables.

5.3. Évolution des linéaires de haies

Selon le rapport du CGAAER, « *Depuis 1950, 70 % des haies ont disparu des bocages français. Sous l'effet conjoint du remembrement agricole et du déclin de l'activité d'élevage, la surface en haies et alignements d'arbres en France métropolitaine est en constante diminution, malgré les programmes de plantations (perte estimée à 23 500 km/an entre la période 2017 et 2021)*¹¹¹ ». Le rapport¹¹² qui traite de la reconstruction des paysages bocagers réalisée sur des bassins versants situés dans les trois régions les plus bocagères de France (Calvados, Côtes d'Armor et Maine et Loire) indique que depuis les années 2000, les haies sont éparées et fragmentées autour de grands îlots de cultures et de prairies et que l'arasement des haies a entraîné une réduction plus ou moins forte de la

densité bocagère. Pour stopper ces disparitions et dégradations des haies, un « Pacte en faveur de la haie » a été annoncé en 2023. Inscrit dans le cadre de la planification écologique et doté d'un budget de 110 M€ dès 2024, son ambition est d'obtenir un gain net du linéaire de haies de 50 000 km d'ici à 2030. De très nombreuses parties prenantes peuvent être associées à sa mise en œuvre : parcs naturels régionaux, chambres d'agriculture, fédérations départementales des chasseurs, associations, etc.

5.4. Biodiversité du sol

Le sol abriterait plus du quart de la biodiversité mondiale. Les multiples organismes qui y vivent participent à sa genèse, à sa structuration et à l'exploration du milieu par les plantes. Extrêmement variée, cette biodiversité se compose notamment d'insectes, d'acariens, de vers de terre, de mollusques, de protozoaires, d'archées, de bactéries, de champignons, mais aussi des racines des plantes. En zone agricole, la biomasse des sols avoisine cinq tonnes par hectare, soit cinq fois plus que celle qui se trouve au-dessus du sol¹¹³. La biodiversité des sols contribue à la fourniture de services écosystémiques essentiels pour notre alimentation et notre santé, le cycle et la qualité de l'eau et le stockage du carbone. Depuis plusieurs années, on constate un véritable déclin de la biodiversité des sols. « *En cinquante ans, on observe une homogénéisation biotique, c'est-à-dire que l'on retrouve les mêmes espèces*

111 *La haie, levier de la planification écologique*, CGAAER, Rapport n° 22114, avril 2023. file:///C:/Users/dmariani/Downloads/CGAAER_22114_Rapport_vf_ministre.pdf.

112 *Les trajectoires d'évolution des réseaux de haies : du diagnostic territorial aux outils de simulation*, Resp'haies, rapport n° 5, MASA, mai 2023. https://afac-agroforesteries.fr/wp-content/uploads/2023/05/Rapport-5_Respahaies_sous-action-1.2.pdf.

113 Inrae, entretien avec Philippe Lemanceau, publié le 4 décembre 2020, <https://www.inrae.fr/actualites/biodiversite-sols-capital>.

partout alors que les espèces endémiques sont en déclin »¹¹⁴. Leur vitesse de formation étant négligeable à l'échelle humaine, leur protection, leur utilisation durable et leur restauration s'imposent.

5.5. État écologique des masses d'eau

Selon eaufrance, en 2019, « 43,1 % des 11 407 masses d'eau de surface (toutes catégories d'eau confondues) sont au moins en bon état écologique et 44,7 % de ces masses d'eau sont en bon état chimique. Ce pourcentage atteint 66,9 % lorsque les substances ubiquistes [substances à caractère persistant, bioaccumulables] ne sont pas prises en compte pour le calcul de l'état. Ces substances quasi omniprésentes dans l'environnement peuvent être transportées sur de longues distances, il est donc très difficile d'agir sur leur origine. En effet, la plupart des substances les plus déclassantes sont des ubiquistes comme le Benzo(a)pyrene qui dé classe 77,4 % des 2 332 masses d'eau de surface qui n'atteignent pas le bon état chimique. » Parmi les 11 407 masses d'eau de surface, 51,5 % des masses d'eau de surface sont affectées par des pressions hydromorphologiques, 43,3 % par des pollutions diffuses (nitrates, pesticides, etc.), 25,4 % par des pollutions ponctuelles (rejets, etc.), 19,4 % par des prélèvements d'eau excessifs dans les milieux. Toujours selon eaufrance, 67 % des masses d'eau risquent de ne pas atteindre

les objectifs environnementaux en 2027 et 9,9 % le bon état chimique à la même date.

6. Indicateurs de réponses

Les indicateurs de réponses mesurent les actions mises en œuvre pour la préservation de la biodiversité.

6.1. Territoire couvert par un schéma d'aménagement du territoire incluant les enjeux de biodiversité

Le SCoT est un document d'urbanisme qui détermine, à l'échelle des grands bassins de vie (2/3) ou de groupements de communes (1/3), un projet de territoire visant à mettre en cohérence l'ensemble des politiques en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux, dans un environnement préservé et valorisé. La loi dite « Grenelle II » a intégré les enjeux de biodiversité dans les projets d'aménagement en introduisant dans les objectifs des SCoT la prise en compte la préservation et la remise en « bon état » des continuités écologiques et des objectifs chiffrés concernant la limitation de la consommation d'espace. Au vu de cet indicateur, il apparaît que la prise en compte de la biodiversité dans les documents d'urbanisme stratégique que sont les SCoT progresse régulièrement et que, en 2019, 31 % du territoire sont couverts par un document d'aménagement prenant en compte les enjeux de biodiversité. À noter par ailleurs que plus de 4 000 communes sont désormais

¹¹⁴ Sols menacés, dossier revue, Agroécologie, publié le 27 juin 2023, <https://www.inrae.fr/dossiers/peut-encore-sauver-sols/sols-menaces>.

concernées par un des 980 atlas de la biodiversité communale de France métropolitaine et d'outre-mer¹¹⁵.

6.2. Surfaces d'aires protégées.

En 2018, 1,37 % du territoire métropolitain (hors aires marines protégées) se trouvait sous protection forte : cœur de parc national, réserves naturelles, réserves biologiques, site faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de protection de biotope. La proportion d'espaces protégés placée sous protection forte a très légèrement progressé depuis lors, passant à 1,81 % en 2021. Le rythme de progression illustre le chemin qui reste à parcourir pour atteindre l'objectif de 10 %, inscrit dans la stratégie nationale pour les aires protégées 2030 et qui aurait dû être atteint dès 2022. Pour contrebattre la disparition et l'altération des espaces naturels, leur protection apparaît comme une nécessité. Encore faut-il que ces espaces sous protection forte soient suffisamment nombreux, représentatifs des différents milieux, efficacement gérés et combinés à des mesures de restauration.

6.3. Évolution des surfaces en agriculture biologique

Plus de 61 000 exploitations françaises étaient engagées dans une démarche de production « biologique » en 2023, soit une multiplication par 2,5 en dix ans. À cette date, elles représentent 14,4 % des exploitations et couvrent 10,4 % de la surface agricole utilisée (SAU), soit près de 2,8 millions d'hectares

(- 0,6 % par rapport à l'année 2022). Les politiques publiques doivent soutenir de façon déterminée le développement de l'agriculture biologique.

6.4. Effort financier national pour la préservation de la biodiversité et des paysages

La protection de la biodiversité et des paysages représente 5 % des dépenses totales de protection de l'environnement en France (51,5 Md€)¹¹⁶. Après plusieurs années d'augmentation consécutive, les moyens financiers consacrés à la protection de la biodiversité ont diminué en 2020 (- 3,0 % par rapport à 2019), en raison des priorités accordées à la lutte contre la pandémie de Covid-19, pour atteindre 2,6 milliards d'euros, soit 0,1 % du PIB. L'indicateur publié par l'ONB couvre trois grands domaines : la gestion des espaces et des espèces, la réduction des pressions d'origine humaine (actions de réhabilitation comprises) et le développement de la connaissance. Construit sur la base de la nomenclature statistique européenne, il ne permet pas de distinguer clairement la protection de la biodiversité de celle du paysage. Les dépenses recensées mesurent l'effort financier consenti par les administrations publiques, les entreprises et les ménages sur le territoire national. Les trois quarts des dépenses totales sont dédiés à la gestion des espaces et des espèces, notamment à des actions de préservation et de réhabilitation des espèces et des espaces naturels et semi-naturels. Ces dépenses sont très majoritairement financées par les collectivités locales et

¹¹⁵ Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, OFB, PartiNat, <https://abc.naturefrance.fr/>.

¹¹⁶ La dépense de protection de la biodiversité et des paysages en 2020, SDES, compte satellite de l'environnement, 2022, publié le 29 septembre 2023, [https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/la-depense-de-protection-de-la-biodiversite-et-des-paysages-en-2020#:~:text=La%20protection%20de%20la%20biodiversit%C3%A9%20et%20des%20paysages%20repr%C3%A9sente%205,des%20eaux%20us%C3%A9es%20\(26%20%25\).&text=*hors%20activit%C3%A9s%20de%20r%C3%A9cup%C3%A9ration%20et,en%20mati%C3%A8res%20premi%C3%A8res%20de%20recyclage](https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/la-depense-de-protection-de-la-biodiversite-et-des-paysages-en-2020#:~:text=La%20protection%20de%20la%20biodiversit%C3%A9%20et%20des%20paysages%20repr%C3%A9sente%205,des%20eaux%20us%C3%A9es%20(26%20%25).&text=*hors%20activit%C3%A9s%20de%20r%C3%A9cup%C3%A9ration%20et,en%20mati%C3%A8res%20premi%C3%A8res%20de%20recyclage).

les agences de l'eau, et dans une moindre mesure par l'État et ses établissements publics spécialisés. Les actions exercées par les secteurs productifs (industrie, agriculture, transport, etc.) pour limiter, réduire ou compenser les pressions exercées par leurs activités sur la biodiversité (pollutions, fragmentation des milieux, etc.) concentrent 24 % des dépenses en 2020. Enfin, les actions d'inventaires ou d'expertises sur le patrimoine naturel et biologique (connaissance) par l'État (hors OFB) mobilisent 1 % des dépenses. Les pouvoirs publics (État, collectivités locales et agences de l'eau) contribuent à 70 % au financement de ces dépenses, devant les entreprises (20 %), l'Union européenne (6 %) et les ménages (5 %). Un rapport de l'IGF - IGEDD souligne que les efforts financiers consentis en faveur de la biodiversité et des paysages sont inférieurs aux montants des subventions dommageables à la biodiversité¹¹⁷.

6.5. Évolution de la participation aux actions d'éducation sensible et citoyenne à la biodiversité

N'est actuellement disponible sur le site de naturefrance, au titre de cet indicateur, que la participation à la « *Fête de la Nature* », ensemble de manifestations organisées chaque

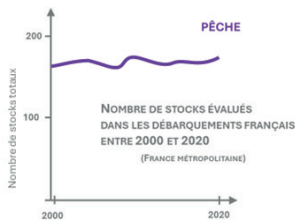
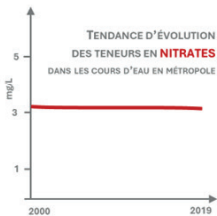
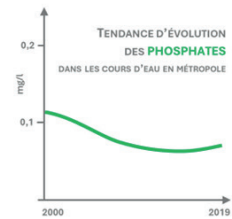
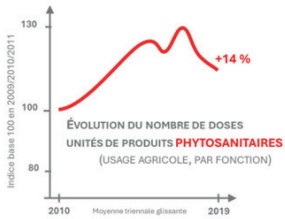
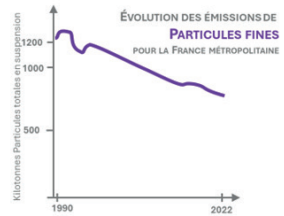
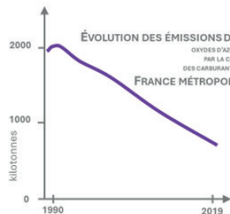
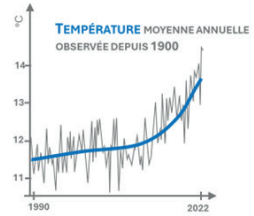
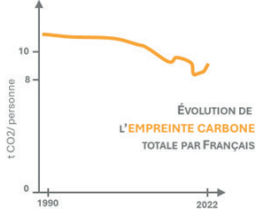
mois de mai partout en France métropolitaine et ultramarine, par des associations, des collectivités locales et des entreprises. Cet indicateur permet d'avoir une idée du nombre de citoyens engagés dans une démarche volontaire d'activité éducative en contact avec la nature. Si le nombre de participants à cet événement a augmenté de 23 % entre 2009 et 2019, la participation est relativement stable depuis 2011, année record avec 761 000 participants. Il est toutefois admis que ce chiffre des participants déclarés doit être multiplié par deux pour avoir une idée plus exacte du nombre de personnes qui assistent réellement à ces événements. En outre d'autres éléments devraient être pris en compte dans l'indicateur pour disposer d'une appréciation plus exacte de l'appropriation des problèmes environnementaux par la population¹¹⁸, dont la prise de conscience de « l'enjeu biodiversité » se poursuit. Dans le cadre d'une enquête conduite en 2020¹¹⁹, 36 % des personnes interrogées déclarent déjà ressentir les conséquences de l'érosion de la biodiversité dans leur vie quotidienne et trois sur cinq considèrent que les mises en garde des scientifiques confirment la « *nécessité d'agir pour protéger la nature* ».

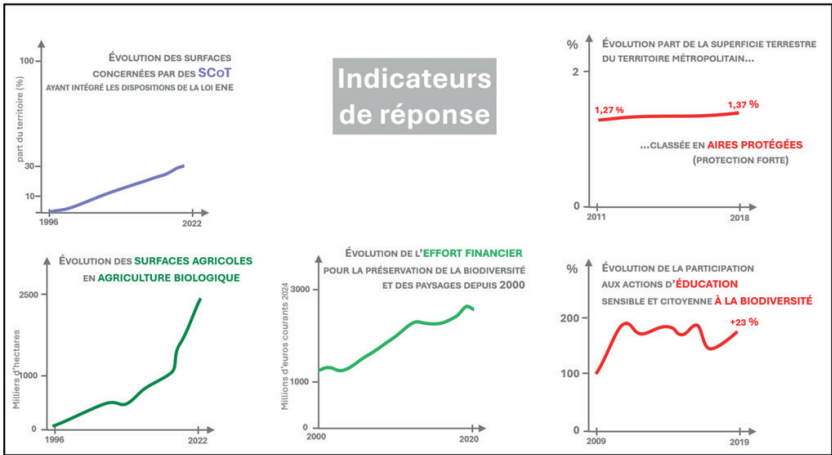
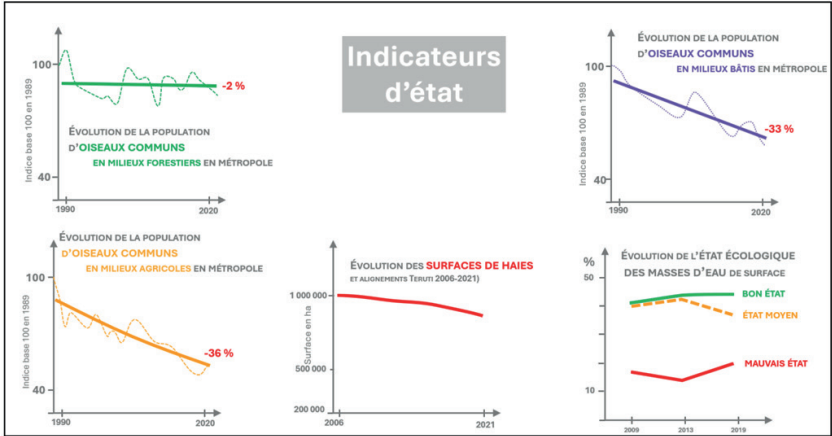
117 *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, IGF-IGEDD, novembre 2022, 014389-01_rapport-publie_cle512226.pdf (developpement-durable.gouv.fr).

118 Les « classes vertes » ou « classes nature » permettent aux élèves de mieux connaître la nature, de tisser ou renforcer le lien qui nous unit à elle. Un rapport parlementaire relève cependant qu'aucune donnée chiffrée consolidée n'est disponible sur leur évolution. (*Rapport visant à relancer l'organisation des classes de découverte*, Émilie Bonnard, députée, Assemblée nationale, novembre 2023, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion-cedul/16b1931_rapport-fond.pdf).

119 *Les Français et la nature : fréquentation, représentation et opinions*, CGDD, octobre 2020, <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/les-francais-et-la-nature-en-2020-frequentation-representations-et-opinions>.

Indicateurs de pression





Source :

Graphiques réalisés d'après : Bilan environnemental de la France Édition 2023 - service des données et études statistiques (SDES), programme STOC de Vigie Nature ; traitements : CESCO-PatriNat, janvier 2023, ONB, d'après INPN, UMS PatriNat – Base espaces protégés, 2018 ; traitements : SDES 2018 ; Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires Édition 2024, Insee 2024 (phyto) MAA (DGAL), d'après Banque nationale des ventes des distributeurs (BNV-D) ; traitements : MMA (SSP), SDES, OFB, 2023., MASA, (N) https://rapportage.eaufrance.fr/sites/default/files/Nitrates/2020/NiD_France_Rapport_2020.pdf (EC) Citepa ; Eurostat ; Insee ; Douanes ; AIE ; Edgar-JRC ; FAO. Traitement : SDES, 2023. (pê) Diagnostic 2021 sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française (métropolitaine), Ifremer, janvier 2022 (EEE) OFB ; origine des données : INSP/SINP septembre 2023 ; traitements : PatriNat (OFB-CNRS-MNHN) ; naturefrance.fr

Focus 6 : Le logement, un enjeu de cohésion sociale et territoriale

1. Le logement : un enjeu majeur de pouvoir d'achat auquel les politiques publiques répondent insuffisamment

1.1. Une part de plus en plus importante du budget des ménages consacrée au logement

Selon l'Insee¹²⁰, en 2022, en moyenne 26,7 % de la dépense de consommation finale des ménages sont alloués à ce poste de dépense. Ce pourcentage est beaucoup plus élevé chez les personnes aux revenus les plus faibles. Globalement, il s'agit du premier poste de dépense contrainte¹²¹, loin devant l'alimentation et les transports, respectivement 17,3 % et 13,8 %.

Toujours selon l'Insee, la part du budget consacrée au logement a fortement progressé en quelques années puisqu'en 2017, elle s'élevait à 19,7 %, en étant beaucoup plus importante pour les locataires du secteur libre (28,6 %) et les accédants à la propriété (27,5 %), que pour les locataires du secteur social (24,1 %), dont les loyers sont plafonnés. Cette proportion est beaucoup plus faible pour les propriétaires non-accédants, dégagés des charges de remboursement liées à leur résidence principale (10 %). Toujours en 2017, les 25 % des ménages les plus modestes (majoritairement locataires) consacraient 32 % de leurs revenus à leurs dépenses en logement, contre 14,1 % pour les ménages les plus aisés (majoritairement propriétaires non-accédants)¹²².

Au-delà de ces pourcentages, en valeur absolue le reste à vivre des foyers modestes, souvent constitués de salariés, est particulièrement réduit et leur pouvoir d'achat fortement obéré. L'énergie constitue une part significative des dépenses liées au logement. En 2021, les ménages lui ont consacré 52,7 Mds€ (électricité, chaleur distribuée par réseau, gaz et autres combustibles) contre 43,5 Mds€ pour les carburants des véhicules. Les dépenses énergétiques liées aux logements, mesurées en euros constants, ont augmenté de 7,8% cette année-là.

Pour les ménages aux revenus les plus faibles, le logement locatif social constitue la solution la plus accessible. En 2023, 57,2 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale, et un peu plus d'un tiers devaient encore rembourser des emprunts liés à l'acquisition de ce logement. 40,2 % des ménages étaient locataires de leur résidence principale. Les ménages propriétaires de leur logement sont plus souvent composés de deux, trois ou quatre personnes, à l'inverse les ménages locataires sont dans presque un cas sur deux des personnes seules¹²³.

Être propriétaire de son logement, en particulier une maison avec un jardin, constitue toujours une aspiration, voire un rêve, pour un nombre significatif de nos concitoyens. Ainsi, un sondage réalisé au début de l'année par l'IFOP

¹²⁰ France, *portrait social*, Édition 2023.

¹²¹ Les dépenses contraintes dites aussi pré engagées, ont un caractère obligatoire du fait de la loi ou d'un contrat, Source Cairn : Maurin Louis, *Dépenses contraintes et logement. Un poids trop lourd à porter ?*, Constructif, 2021/2.

¹²² *Les dépenses en logement des ménages*, Insee références, 27 mai 2021.

¹²³ *Tableau de bord de l'économie Française 2024*, Source Insee.

pour le Conseil supérieur du notariat¹²⁴ confirme cette tendance : 59 % des Françaises et des Français considèrent qu'il est plus intéressant économiquement d'être propriétaire. Pour une même proportion de locataires, il s'agit d'un objectif à atteindre avant la retraite. 65 % des Français associent la propriété à une liberté plutôt qu'une contrainte.

En termes d'accession à la propriété, la France a connu une croissance constante pendant des décennies. Début 2021, 17,6 millions de ménages étaient propriétaires de leur résidence principale en France¹²⁵, en progression quasi continue depuis 1985 (+ 5,7 %), mais un ralentissement s'est fait sentir à partir de la crise financière de 2008.

Un rapport d'information du Sénat de 2021 avait à ce titre relevé « *qu'en France, les prix hors inflation des logements ont progressé de 88 % en vingt ans. Il faut en moyenne quinze ans de revenu pour acheter 100 m², cinq ans de plus qu'en 2000. Cette dynamique qui paupérise les ménages rend également difficile l'équilibre des programmes de logements locatifs sociaux ou intermédiaires*¹²⁶. »

Plus récemment, d'autres paramètres ont contribué à ralentir la construction sous ses différentes

formes. Le prix des matériaux y a fortement concouru. La Fédération Française du Bâtiment a produit un rapport sur ce sujet dans lequel elle constate que « *la violente crise de l'énergie de la seconde moitié de 2022 fait sentir ses effets sur le début 2023, avec une forte reprise des prix des matériaux énergivores comme le ciment, le verre, les produits céramiques, les tuiles, etc. De plus, cette séquence s'inscrit dans la suite d'une série de chocs rapprochés : crise des matériaux du BTP liée au redémarrage rapide de l'économie mondiale à la fin de l'été 2020, puis crise déclenchée par une première progression des prix de l'énergie à la fin de l'été 2021, puis encore crise puissante provoquée par la guerre en Ukraine à la fin de l'hiver 2022, avant une accalmie transitoire d'août à décembre 2022*¹²⁷. »

De même, le prix du foncier a connu une forte progression, avant la période récente d'inflation : « *entre 2000 et 2018, les prix des logements anciens et neufs en France métropolitaine ont augmenté de 115 %. Durant cette période, le coût de la construction n'a progressé que de 50 %, la hausse des prix des logements serait donc également expliquée en grande partie par la hausse des prix des terrains*¹²⁸. »

¹²⁴ Enquête menée du 17 au 18 janvier 2024 auprès d'un échantillon de 1 008 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et selon la méthode des quotas.

¹²⁵ *Chiffres clés du logement 2022, propriétaires occupants*, Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

¹²⁶ *Évolution et paupérisation d'une partie des Français*, rapport d'information n° 830, Frédérique Puissat, Sénatrice de l'Isère, septembre 2021.

¹²⁷ *Envolée des prix sur les matériaux - État des lieux et conséquences*, Fédération Française du Bâtiment, 28 avril 2023.

¹²⁸ *Urbanisme et prix du foncier*, Notaires de France, 20 avril 2020.

Cette tendance s'est poursuivie.

« En 2022, le prix moyen du mètre carré de terrain acheté pour faire construire une maison individuelle en France est de 92 euros, en hausse de 2 % par rapport à 2021. Avec une superficie moyenne des terrains achetés de 980 m², en hausse de 3,4 %, le prix d'achat moyen des terrains augmente de 5,5 % et s'établit à 89 900 euros. Dans les projets de construction, le coût moyen de la maison est de 209 600 euros, pour une surface habitable moyenne de 121 m². Ce coût progresse fortement (+ 9,1 % en 2022, après + 4,2 % en 2021) dans un contexte marqué par une inflation élevée et la mise en place de la réglementation environnementale 2020¹²⁹ ». Cette part du coût du foncier, évidemment très différente selon les territoires, est nettement plus importante en zone tendue.

S'agissant des taux d'intérêt, si leur baisse durant une période précédente a favorisé l'accession à la propriété, c'est au prix d'un allongement de la durée des prêts et d'une augmentation du niveau de l'endettement des ménages. Depuis, ils ont connu une forte augmentation préjudiciable aux possibilités d'acquisition de leur logement par les ménages. En moyenne, ils sont passés de 3,31 % à 3,77 % entre le deuxième trimestre 2023 et le troisième trimestre 2023¹³⁰. Il convient de rappeler que moins de 5 ans auparavant, le taux moyen du crédit immobilier sur 7 ans n'était que de 0,84 % en 2019 et même, en octobre 2018, de 1,20 % sur 20 ans¹³¹.

« La capacité d'achat des candidats à la propriété a ainsi baissé de 30 %. Une chute de pouvoir d'achat qui a rendu impossible, pour de nombreux particuliers, l'acquisition d'un bien neuf. La hausse des taux a également eu pour conséquence de rendre les établissements bancaires plus frileux dans l'octroi des prêts¹³² ».

Cette situation dissuade les primo-accédants potentiels qui seraient susceptibles de libérer des logements locatifs. Elle n'incite pas non plus les ménages déjà propriétaires à déménager. La baisse du nombre des transactions immobilières traduit cette tendance. Ainsi, en 2022 ont été enregistrées, toutes types confondus, plus de 19 600 000 transactions, soit une moyenne mensuelle de l'ordre de 1 630 000. Or, pour les 4 premiers mois de 2024, cette moyenne est tombée à 1 220 000. Une projection avec ce rythme conduit à 14 730 000 transactions pour 2024 soit une baisse d'environ 25 % en 2 ans¹³³.

La situation économique depuis 2022 a accentué la difficulté des ménages pauvres et modestes à s'inscrire dans un parcours résidentiel ascendant. Ainsi que le souligne le Conseil national de l'habitat¹³⁴, si « les ménages pauvres et modestes représentent 17 % de l'ensemble des accédants en longue période : 4,1 % pour le 1^{er} décile de niveau de vie (les ménages pauvres) et 12,9 % pour les déciles 2 et 3 (les ménages modestes) (...) depuis 2017, le nombre des accédants appartenant

¹²⁹ Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2022, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 15 décembre 2023.

¹³⁰ Source : observatoire Crédit logement/CSA.

¹³¹ Crédit immobilier : des taux toujours inférieurs à 1,8 % sur toutes les durées, source : Se Loger, 5 février 2019.

¹³² Les dernières infos sur la crise du marché de l'immobilier neuf en 2024, Se Loger, 28 mai 2024.

¹³³ Statistiques et analyses sur le marché de l'immobilier d'habitation sur le long terme, données de l'Inspection générale de l'Environnement et du développement durable, mis à jour juin 2024.

¹³⁴ Redynamiser l'accession à la propriété, Conseil national de l'habitat, novembre 2023.

au 1^{er} décile a fortement reculé (suppression de l'APL-accession et recentrage du PTZ¹³⁵, notamment) : de 44 000 (5,5 % de l'ensemble des accédants) en 2016 à 18 000 en 2021 (2,1 % des accédants). (...) Dans le même temps, le nombre des accédants des déciles 2 et 3 a reculé comme l'ensemble des flux de l'accession : sa part dans l'ensemble se stabilisant à 15,0 % en 2021 (contre 15,4 % en moyenne de 2016 à 2021). (...) Au final, en 2021, le 1^{er} décile de niveau de vie représente 2,4 % de l'ensemble des primo accédants (18,7 % pour les 2^{ème} et 3^{ème} déciles) : en 2016, leur poids dans ce marché était de 6,5 % (après avoir plafonné à 7,1 % de 2008 à 2012). »

1.2. Des aides publiques en baisse significative

Enfin, des dispositifs d'aides publiques viennent d'être supprimés ou revus à la baisse durant les dernières années. La réforme des Aides Personnelles au Logement (APL), entrée en vigueur 2021, a conduit à revoir tous les trimestres le montant attribué, sur la base des revenus des douze mois précédents. Auparavant, elles étaient accordées pour une année entière, en fonction des revenus perçus deux années plus tôt. Un rapport du Sénat établi par la sénatrice Dominique Estrosi Sassone dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, a établi un premier bilan de cette réforme. Il évalue entre 1,1 et 1,2 milliard

d'euros les économies réalisées. Pour 29,6 % des bénéficiaires, les allocations ont diminué de 73 euros en moyenne. Or, depuis 2018, l'Etat impose aux bailleurs sociaux d'appliquer une réduction de loyer de solidarité (RLS) sur les loyers de leurs locataires dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds pour compenser au moins pour partie la baisse de l'APL. Cette disposition conduit à grever les recettes des bailleurs sociaux et donc à obérer leurs capacités d'investissement. Dans un rapport de décembre 2020¹³⁶, la Cour des comptes a calculé que la RLS s'est élevée à 800 M€ par an en 2018 et 2019, soit 4,5 % des rendements locatifs. Depuis 2020, la RLS a été portée à 1,3 Md€.

Par ailleurs, le dispositif d'investissement locatif et de défiscalisation dit Pinel, au demeurant coûteux – 2 milliards d'euros - a été supprimé.

Le PTZ a certes été prolongé jusqu'en 2027, mais il a été plus encadré en étant dorénavant réservé à l'achat d'un appartement en immeuble collectif neuf en zone tendue. Ailleurs, il n'est désormais accessible que pour les logements anciens, à condition d'y réaliser des travaux de rénovation ou pour les opérations faisant l'objet d'un contrat de prêt social location accession (PSLA) ou de bail réel solidaire (BRS), ainsi pour que les opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans le périmètre d'une zone de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine

135 Prêt à taux zéro.

136 Premiers constats tirés de la conception et de la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS).

(ANRU), ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville¹³⁷.

L'essentiel des aides (89,7 %) est composé des prestations sociales (52,4 %) et des avantages fiscaux (37,3 %). Elles bénéficient pour 70,2 % au secteur locatif (à hauteur de 37,1 % pour le secteur social et 33,1 % pour le secteur libre), 17,5 % aux propriétaires occupants et 11,9 % aux locaux d'hébergement collectif. L'État est le principal contributeur (30,1 milliards d'euros, soit 78,1 % du montant total viennent ensuite les collectivités territoriales (34,4 % des subventions d'investissement). Les employeurs et Action logement prennent également en charge pour partie les prestations sociales, les subventions d'investissement et les avantages de taux ; ils représentent ainsi le troisième contributeur¹³⁸. Par ailleurs, les bailleurs sociaux supportent par leurs seuls fonds propres 23 % des 14,6 milliards d'euros d'investissements qu'ils génèrent, que ce soit en construction neuve ou en réhabilitation de leur parc, soit 3,4 milliards d'euros mobilisés en 2021¹³⁹.

Globalement, en 2022, les dépenses de logement ont représenté 22 % du produit intérieur brut (PIB), soit 580,7 milliards d'euros (Md€)¹⁴⁰. L'ensemble des aides au logement (prestations d'aide au logement, subventions d'exploitation et d'investissement, avantages de taux et avantages fiscaux) ont représenté en 2019 un avantage pour leurs bénéficiaires de 38,5 milliards d'euros, soit 1,6 % du PIB alors qu'elles se situaient à environ 2 % du PIB entre 2008

et 2016. Elles ont en effet baissé de 4,1 % en 2018 puis de 4,0 % l'année suivante. En 2022, la baisse de la part des aides au logement par rapport au PIB s'est poursuivie, pour se situer à environ 1,5%.

2. L'augmentation de la production de logements : une impérieuse nécessité

2.1. Des besoins croissants en logements

Le manque de logements, qui s'apparente à une véritable pénurie dans certains secteurs géographiques, est un problème qui affecte l'ensemble des territoires bien au-delà des seules zones officiellement classées comme « tendues ». Ainsi, en France, 4,2 millions de personnes sont considérées comme mal-logées. Des facteurs conjoncturels (inflation, augmentation des taux d'intérêt, baisse du pouvoir d'achat, production au plus bas de nouveaux logements...) sont venus amplifier une crise structurelle qui existe depuis des décennies. La production de logements sous toutes les formes (construction, rénovation, réhabilitation, reconfiguration, nouvelles formes d'habitat et d'urbanisme...) en s'adaptant aux contextes locaux et en prenant en compte la dimension environnementale, notamment en matière d'artificialisation des sols et de proximité des espaces verts, est une nécessité. Une étude¹⁴¹ portée par l'Union sociale pour l'habitat¹⁴² et réalisée en 2023 par le cabinet HTC a évalué à 518 000 le besoin annuel de nouveaux logements d'ici 2040, dont 198 000 logements sociaux.

¹³⁷ Décret n° 2024-304 du 2 avril 2024 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété.

¹³⁸ Rapport du compte du logement 2019 Les aides au logement, source : ministère de la Transition écologique.

¹³⁹ Source : les comptes du logement, 2021.

¹⁴⁰ France, portrait social Édition 2023, source : Insee.

¹⁴¹ Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ?, 26 septembre 2023.

¹⁴² Créée en 1929 sous le nom d'Union nationale des Fédérations d'organismes Hlm, l'Union sociale pour l'habitat est une association « loi 1901 ». Elle est administrée par un Comité exécutif où siègent des représentants de cinq fédérations du secteur du logement social.

De son côté, l'Union Nationale des Aménageurs (Unam)¹⁴³ a publié fin 2023 un rapport d'évaluation des besoins locaux¹⁴⁴ dans lequel elle estime nécessaire la construction de 400 000 logements par an d'ici à 2030. Un de ses auteurs, Samuel Dupraz¹⁴⁵, analyse : « si le taux de vacance nationale dépasse les 8 % du parc en 2023, soit plus de 3 millions de logements vacants, seuls 1,2 millions sont considérés comme durablement vacants – et encore la plupart sont-ils non-récupérables pour le marché du logement principal du fait de leur état. Seuls 400 000 d'entre eux seraient potentiellement remobilisables du fait de leur localisation intéressante, sous couvert d'intervention publique. Cette distinction permet de mieux cerner les véritables disponibilités du marché et d'ajuster les politiques de logement en conséquence ».

Pour Rémi Babut, ingénieur et urbaniste, chef de projet dans le secteur du logement au *Shift Project*, « (...) il faut se demander si l'on peut utiliser le parc bâti, dont une part importante est aujourd'hui sous-occupée, de manière plus optimale. C'est justement là que la question de la demande doit être traitée avec la plus grande attention. Sur ces trois millions de logements vacants, plus de

la moitié le sont de manière chronique ; c'est l'équivalent de quatre années complètes de production de logements neufs, soit une réserve qui permettrait de diminuer largement la production si on arrivait à la valoriser (...) La question de l'adéquation du bâti aux modes de vie actuels se pose également, et un effort de rénovation thermique massif peut accompagner l'adaptation du bâti ancien¹⁴⁶ ».

Les besoins actuels portent essentiellement sur des logements abordables et/ou sociaux, tant en locatifs qu'en accession. Ces logements peuvent être produits soit dans le cadre de programmes de construction soit de rénovations adaptées aux attentes des personnes en recherche de logement.

Des évolutions sociologiques amplifient les problèmes de logement : multiplication des séparations avec garde alternée des enfants, vieillissement de la population, situation spécifique des jeunes... S'y ajoute un besoin croissant de logements pour les travailleurs saisonniers et les actifs en mobilité¹⁴⁷. De plus, de nouveaux enjeux en particulier écologiques et climatiques (lutte contre l'artificialisation, adaptation aux canicules) doivent désormais être impérativement pris en

143 L'Unam qui fédère 300 professionnels de l'aménagement foncier, participe à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'aménagement, d'urbanisme et du logement.

144 Étude *Analyse des besoins en logement en France à l'horizon 2030* menée par l'École Supérieure des Professions Immobilières (ESPI), novembre 2023.

145 Directeur du laboratoire de recherche ESPI2R à l'ESPI.

146 *Logement : faut-il construire des logements neufs ou rénover le parc ancien ?*, Parole d'expert, Vie publique, publié le 23 février 2024.

147 *Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière*, rapporteure Catherine Lion, mai 2024.

compte. Ils peuvent générer des coûts de construction et de rénovation très significatifs. À cet égard, dans son récent avis consacré à ce dernier sujet¹⁴⁸, le CESE, tout en partageant l'objectif d'une rénovation globale rapide de tous les types de logements pour faire face au changement climatique et à la crise énergétique, pointait les difficultés qui résulteraient, en particulier pour les ménages les plus modestes et les finances publiques, d'une obligation généralisée de mise aux normes de l'ensemble du parc et d'un retrait du marché en cas de logements, notamment locatifs, qui ne respecteraient pas cette obligation.

2.2. Une chute alarmante de la construction de logements notamment sociaux

En 2006, plus de 500 000 logements toutes destinations confondues (accessions à la propriété, locatifs sociaux, intermédiaires, privés...) avaient été mis en chantier. En 2017, on n'en comptabilisait plus que 438 000, moins de 400 000 en 2021 et seulement 283 000 en 2023¹⁴⁹. En avril 2024, la construction de 24 300 logements aurait débuté, soit 2 000 de plus qu'en mars 2024 mais 25 % de moins que la moyenne comparable constatée avant la crise sanitaire¹⁵⁰.

S'agissant spécifiquement des logements sociaux, une tendance similaire est observée. Ainsi, en 2016, 124 000 décisions de financements avaient été adoptées, contre 105 000 en 2019 et seulement 96 000 en 2022. De plus, la croissance nette du parc

d'HLM n'a été que de 29 000¹⁵¹ en 2022 par rapport à l'année précédente. L'augmentation nette avait par exemple été de 79 000 en 2012. À périmètre constant, 2022 constitue le niveau le plus bas depuis 1996. Parallèlement, entre 2013 et 2022, le nombre de demandeurs de HLM a progressé d'environ 40 % pour dépasser 2 400 000 en 2022, alors que dans le même temps, l'accroissement démographique n'a été que de 3,8 %¹⁵². Cette augmentation des demandeurs s'opère sur tous les types de territoires et pas seulement dans les zones tendues.

Différents types d'obstacles concourent à limiter et à retarder les constructions. Ils sont bien entendu financiers et budgétaires, mais sont aussi d'ordre juridique. Ils reposent sur des raisons dont la légitimité est incontestable, comme la lutte contre l'artificialisation des sols, notamment agricoles. D'autres sont liés à la réaction des habitants actuels et des élus qui s'opposent à une forme de densification. La durée et la complexité des procédures sont également invoquées, de même que la répartition des compétences entre les différents échelons publics, et l'articulation entre l'action de l'État et celle des collectivités territoriales. Pour l'Unam, « *les réponses à la crise du logement ne sauraient être efficaces que si elles s'articulent autour d'une fine connaissance des territoires et de leurs spécificités* ». De plus, elles doivent prendre en compte les évolutions des modes de vie et les souhaits de la population s'agissant de leur logement. Une évaluation précise et systématique des besoins en logements

¹⁴⁸ Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation, rapporteur Didier Gardinal, novembre 2022.

¹⁴⁹ *Modèle Fanie, Prévisions Direction Études & Prospective BPCE*, SDES, Sit@del2 DRIEA.

¹⁵⁰ *La construction neuve*, Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, 30 mai 2024.

151 51 000 nouveaux logements livrés mais 10 000 démolis et 12 000 vendus.

¹⁵² *Les HLM en chiffres, édition 2023*, Union sociale pour l'habitat.

(quantitatifs et qualitatifs) ainsi que des opportunités mobilisables pour produire, construire, rénover et remettre en usage des logements, n'est aujourd'hui pas établie finement sur les territoires. Cela ne facilite pas l'articulation entre les différentes politiques locales à promouvoir et les grandes orientations nationales à mettre en œuvre et financer. Les documents type programme local de l'habitat (PLH)¹⁵³ peuvent y contribuer mais demeurent hétérogènes et ne sont pas synthétisés pour produire une vision large régionale et nationale.

3. Le logement : un enjeu de cohésion sociale et territoriale, donc de démocratie

3.1. Le droit à un logement digne et abordable pour tous

Le manque de logement va de pair avec le mal-logement. Ce terme a été créé en 1995 par la Fondation Abbé Pierre pour rendre compte des difficultés de logement auxquelles étaient confrontées les personnes défavorisées. Elle l'a explicité dans son rapport d'activité de 2013 : « *Année après année, le mal-logement s'est diversifié dans ses formes et ses manifestations et touche des catégories de personnes de plus en plus larges. Car il ne renvoie plus seulement à toutes les personnes sans domicile ou vivant dans des logements inconfortables (comme c'était le cas dans les années 1950) – même si ces situations sont malheureusement*

toujours très présentes. D'autres problématiques sont apparues au cours des 15 dernières années, sous l'effet de la flambée des coûts du logement et de la précarisation des ressources des ménages (chômage, temps partiels subis, CDD, intérim...). Dans ce contexte nouveau, de plus en plus de ménages, y compris parmi les couches intermédiaires et les classes moyennes, sont en difficulté pour accéder à un logement, pour s'y maintenir, ou pour en changer au cours de leur vie. Les cinq dimensions, aujourd'hui constitutives du mal-logement, sont :

- *l'absence de logement personnel, ce que la Fondation appelle la « zone grise » du mal-logement : squat, camping à l'année, bidonvilles, hébergement chez des amis ou de la famille, accueil dans des structures d'hébergement saturées, cabanes dans les bois... ;*
- *les difficultés d'accès au logement ;*
- *les mauvaises conditions d'habitat ; le marché du logement fonctionne aujourd'hui comme une véritable « centrifugeuse » qui sélectionne les « candidats » les plus solvables, et refoule les autres vers les réponses apportées par la puissance publique, notamment vers un parc HLM qui n'est pas calibré pour répondre à l'ensemble des besoins.*

¹⁵³ Le PLH est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

- les difficultés de maintien dans le logement ; cette situation est souvent consécutive à une perte d'emploi, une diminution des ressources, une séparation conjugale, une rupture familiale...
- le blocage de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence » ; les difficultés de mobilité résidentielle qui affecte d'abord les ménages aux revenus les plus faibles a souvent des effets collatéraux dramatiques sur la vie des intéressés : renoncement à un nouvel emploi, une formation, blocage dans les parcours de vie : installation en couple, décohabitations... »

Le nombre de personnes mal-logées ne cesse d'augmenter. Ainsi, selon la Fondation Abbé Pierre, elles étaient 3,8 millions en 2015 et près de 4,2 millions en 2023. Face à cette situation qui ne cesse de se dégrader, le droit au logement opposable (DALO) a été mis en place en 2007. Après le plan d'aide au relogement de 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové de 2014 et la loi égalité et citoyenneté de 2017 contiennent des dispositions pour rendre ce droit plus réel. Dès 1982, la loi dite Quilliot¹⁵⁴ a reconnu le droit à l'habitat comme un droit fondamental.

Ce droit a ensuite été officiellement consacré en 1990, par la loi dite Besson¹⁵⁵ qui a affirmé que « garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation ». La loi dite DALO¹⁵⁶ a institué un droit au logement décent et indépendant aux personnes qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un tel logement,

ou s'y maintenir. Il fait dorénavant l'objet d'une obligation de résultats et non plus seulement de moyens. L'État est garant de la mise en œuvre du DALO qui se concrétise par des voies de recours qui peuvent être utilisées par les personnes dans les situations suivantes :

- demandeurs d'un logement social depuis un délai anormalement long qui n'ont pas reçu de proposition adaptée à leurs besoins ;
- personnes non ou mal logées (personnes dépourvues de logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement, logées dans des locaux insalubres ou dangereux, logées avec un enfant mineur ou une personne handicapée dans des locaux sur-occupés) ;
- demandeurs d'hébergement (hébergement, établissement ou logement de transition, logement-foyer ou résidence hôtelière à vocation sociale).

35 % des ménages relevant du DALO sont des familles monoparentales très majoritairement (82 %) des femmes seules, et 39 % sont des personnes seules. 88,5 % des personnes reconnues DALO ont entre 25 et 65 ans. 60 % des ménages DALO disposent de ressources supérieures au SMIC¹⁵⁷. Dans les faits, déposer un recours DALO ne garantit pas l'obtention rapide d'un logement social, car le nombre de logements disponibles est déterminant. Dans son rapport *15 ans après la loi DALO, un nécessaire rappel à la loi*, publié en mai 2022, le Haut comité pour le droit au logement (HCDL) dresse un bilan de

154 Loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.

155 Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

156 Loi du 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable.

157 *Chiffres et données sur le DALO*, Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, 16 février 2024.

la mise en œuvre de la loi DALO depuis 2007. Entre 2008 et 2020, 333 848 ménages ont été reconnus au titre du DALO. 207 399 d'entre eux ont accédé à un logement, soit 62 % de l'ensemble des ménages. 77 684 ménages attendent toujours un logement, et cela depuis 1 à 13 ans (...). En 2020, en Île-de-France, 64 994 ménages attendaient toujours d'accéder à un logement par suite de leur reconnaissance au titre du DALO, soit 83,7 % de l'ensemble des ménages devant être logés à l'échelle nationale¹⁵⁸.

En 2012, le Défenseur des Droits soulignait que « *facteur essentiel d'insertion et de cohésion sociale, le logement est un secteur où les inégalités se sont accrues au cours des 20 dernières années*¹⁵⁹. »

3.2. Des déséquilibres territoriaux et une mixité sociale insuffisante

Les déséquilibres territoriaux qui s'accroissent (métropolisation, étalement urbain, dépeuplement des centres-villes et de certaines zones rurales...) entraînent des conséquences très négatives en termes de mobilités et d'accès aux emplois, aux services publics, aux lieux de vie et aux commerces. Ils amplifient aussi fortement les problèmes en matière de logement puisque le prix des loyers et des logements ou terrains à vendre est inversement proportionnel à la facilité de se rendre à son travail et aux différents endroits

indispensables. Afin d'être propriétaires de leur logement – notamment pavillonnaire – de très nombreux ménages des classes moyennes et populaires ont choisi de s'éloigner toujours un peu plus des emplois et services, ce qui accroît leurs dépenses consacrées aux transports et notamment au carburant¹⁶⁰. Les politiques en matière de logement et de mobilité sont ainsi étroitement liées.

Au-delà des inégalités territoriales qui s'accroissent entre les zones urbaines, périurbaines et rurales, on observe la ghettoïsation de grands quartiers, parfois même au sein des villes, qui déstabilise notre modèle républicain. Aujourd'hui, cette situation de véritable ségrégation territoriale revêt une telle acuité qu'elle explique pour une large part différents mouvements sociaux et notamment les émeutes urbaines de juillet 2023. Lorsqu'elle était Présidente de l'ANRU, Catherine Vautrin estimait¹⁶¹ que « *le logement [était] en partie à la racine de la crise des gilets jaunes* ». Véronique Bédague, Présidente directrice générale du groupe immobilier Nexity, renouvelait en septembre 2023 son alerte aux pouvoirs publics : « (...) *Les Français vont se sentir bloqués, sans possibilité de mobilité (...)* Cette crise-là va se durcir, il va y avoir un vrai sentiment de frustration parmi les Français. Ceux qui ont des moyens se logeront, mais les jeunes, les nouveaux entrants ne

158 *Droit au logement opposable : quelle application réelle du DALO ?*, Vie publique, 21 juillet 2022.

159 *Logement – fiche thématique*, Le Défenseur des droits, décembre 2012.

160 *Les sciences sociales en gilet jaune. Deux ans d'enquêtes sur un mouvement inédit*, Zakaria Bendali, Aldo Rubert, Politix, 2020/4 (n° 132), p. 177-215. DOI : 10.3917/pox.132.0177. URL : <https://www.cairn.info/revue-politix-2020-4-page-177.htm>.

161 L'Express, 27 novembre 2023.

peuvent plus acheter et ont du mal à trouver une location. »

En effet, au-delà de la problématique de l'aménagement et de l'équilibre des territoires, la question du logement est devenue un véritable enjeu de cohésion sociale et de démocratie dans la mesure où le DALO n'a pas permis d'atteindre les objectifs affichés, où bon nombre de salariés modestes ne trouvent pas de logements abordables qui n'obèrent pas leur pouvoir d'achat. Cette situation de pénurie entretient des divisions et des sentiments d'injustices au sein même des catégories populaires et moyennes. La paupérisation d'une partie de la population et son accès insuffisant à l'habitat social génèrent des tensions croissantes puisque le logement, de même que l'alimentation, sont redevenus des préoccupations majeures comme ils l'étaient après la Seconde Guerre mondiale. Les personnes non ou mal-logées se sentent exclues de la société et considérées comme des citoyennes et des citoyens de second ordre. Le ressentiment exprimé dans notre pays ces dernières années repose, pour une large part, sur les problèmes de logement vécus par une partie de la population qui se sent abandonnée par les pouvoirs publics à tous les niveaux. Cette difficulté d'accès au logement est un facteur de la crise du sens du travail, comme l'a souligné le Haut-commissariat au Plan en octobre 2023, le logement étant notamment le « (...) premier critère d'une réalisation personnelle et familiale ». Il souligne également que « (...) l'accès à la propriété reste le premier projet d'avenir des jeunes actifs, ceux-là même qui sont particulièrement affectés par la flexibilisation des emplois ». Il pointe également « l'augmentation des

inégalités de logement et de transport, donc une dégradation de la qualité de vie (...) les ménages français procèdent à un arbitrage entre les dépenses de logement et de transports : habiter en centre-ville augmente les premières et tend à faire baisser les secondes ». Enfin il ajoute que, « le travail permet plus difficilement de se loger (le nombre d'années de revenus nécessaires à l'achat d'un logement a augmenté de plus de 50 % entre 1999 et 2023), en particulier pour les plus jeunes, qui sont exposés à une plus grande précarité de l'emploi¹⁶². »

Dès 2000, la loi dite SRU dans son article 55 a imposé aux communes d'une certaine taille de disposer d'au moins 20 % de logements sociaux. Ce taux a été porté à 25 % par la loi dite Duflo I en 2013. L'objectif visé était notamment de réduire, voire de mettre fin, à une forme de « spécialisation territoriale sociale » entre des secteurs essentiellement habités par des ménages à revenus modestes et d'autres où les logements leur étaient inaccessibles.

Le bilan de la loi SRU diffusé au printemps 2024 souligne « qu'entre 2020 et 2022, la loi SRU a permis de produire 186 000 logements sociaux, après la production de 229 000 logements entre 2017 et 2019, et 189 000 entre 2014 et 2016. Depuis la mise en place de la loi, un million de logements sociaux ont ainsi été produits, soit près de 20% du parc social actuel. Les objectifs fixés pour 2023-2025, d'environ 195 000 logements sociaux, devraient permettre la poursuite de cette production de logements dans les communes qui en manquent. Parmi les 2 100 communes légalement concernées par la loi SRU, environ 1 000

¹⁶² La grande transformation du travail : crise de la reconnaissance et du sens du travail, ouverture numéro 15, Haut-commissariat au Plan, 12 octobre 2023.

n'atteignent pas le seuil de 20 % ou 25 % de logements sociaux, et ont donc des objectifs de production fixés tous les trois ans pour atteindre, à terme, ce pourcentage de logements sociaux. Sur la période 2020-2022, 711 communes n'ont pas atteint leurs objectifs de production et, à l'issue des échanges entre les élus locaux et les préfets, 341 communes ont été carencées¹⁶³. »

Force est de constater que faute de son application effective, la loi SRU conçue pour répartir les logements sociaux de manière équilibrée sur l'ensemble du territoire national, n'a pas atteint son objectif. Or, il sera impossible de recréer l'indispensable mixité sociale, quelles que soient les politiques relatives à la ville, si des logements sociaux ne sont pas implantés dans toutes les communes.

L'accès de tous à un logement décent constitue une problématique sociale, sociétale et territoriale majeure, compte tenu de la gravité de la situation actuelle au regard du nombre de personnes concernées. La politique du logement se situe à la croisée de différents enjeux en lien direct avec les conditions de vie de l'ensemble de la population : aménagement du territoire, dont artificialisation des sols¹⁶⁴, pouvoir d'achat d'une large part de la population, respect du DALO, adaptation et lutte contre le changement climatique...

Elle constitue un véritable enjeu de société et de démocratie, déterminant pour le « vivre ensemble », qui implique une mixité sociale de toutes les communes et les territoires.

C'est pourquoi, conscient que des solutions efficaces et rapides doivent être apportées, le CESE a décidé de s'emparer de ce sujet qui fera l'objet d'un avis dont les préconisations devraient être présentées au cours du premier semestre 2025.

¹⁶³ Le Ministre délégué au Logement présente le bilan 2020-2022 de la loi SRU, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, 11 avril 2024.

¹⁶⁴ Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?, rapporteure Cécile Claveirole, janvier 2023.

Focus 7 : Le dialogue social de proximité et territorial : la démocratie en action au service de la santé et de la sécurité au travail

Introduction

L'état des risques professionnels et des conditions de travail en France constitue un défi majeur. Si le système mutualisé de reconnaissance et de réparation a fait ses preuves depuis plus d'un siècle, la prévention n'a toujours pas été portée à la hauteur des enjeux d'autant qu'apparaissent de nouveaux risques en relation avec les transformations du travail dans un contexte de dérèglement climatique, de crise du vivant et de développement de l'usage des techniques numériques.

Au niveau national et interprofessionnel, les partenaires sociaux ont récemment pris la mesure de ce défi en négociant et en signant deux accords nationaux interprofessionnels (ANI). L'ANI du 9 décembre 2020 relatif à la prévention renforcée et à une offre renouvelée en matière de santé au travail et conditions de travail dont les dispositions ont inspiré la loi du 2 août 2021 et l'ANI du 15 mai 2023 relatifs aux accidents du travail et aux maladies professionnelles qui pose les bases de l'amélioration de la reconnaissance et de la réparation, d'une formation de l'ensemble des professionnels de santé sur les pathologies professionnelles et les procédures de reconnaissance, d'une meilleure information des salariés sur les risques professionnels. Ces mesures sont en cours de déploiement, en particulier au sein des services de prévention et de santé au travail interentreprises (SPSTI).

Au plus près du travail, beaucoup reste cependant à accomplir et pour que les orientations définies à une échelle globale prennent corps, il est indispensable que les acteurs économiques et sociaux puissent s'en emparer sur les lieux de travail, à travers les outils de dialogue qui sont à leur disposition.

Sur le lieu de travail, la participation des travailleurs eux-mêmes à la gestion des enjeux de sécurité, de santé et d'organisation du travail, apparaît essentielle que ce soit par le dialogue social ou par le dialogue professionnel. Elle s'inscrit dans le principe à valeur constitutionnelle énoncé à l'article 8 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *Tout travailleur participe par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.* »

Enfin si nos réflexions s'appuient essentiellement sur les outils du dialogue social institutionnalisés les enjeux soulevés ici concernent tous les travailleurs et travailleuses quelle que soit leur situation.

A. Des indicateurs à suivre et à développer

1. Les indicateurs de la santé physique et mentale au travail et leur évolution

1.1. Accidents du travail et maladies professionnelles

a. Une diminution des accidents du travail sur longue période mais qui marque le pas depuis 2016

Dans le régime général, le recul du taux de fréquence des accidents du travail a été particulièrement marqué entre 2007 et 2009 et entre 2011 et 2013¹⁶⁵. Il s'est depuis stabilisé avant de connaître une nouvelle hausse en 2018-2019 puis une nouvelle inflexion à la baisse en 2021 malgré la forte reprise post-covid. En 2021, la fréquence des accidents du travail avec arrêt s'établit à 30,9 pour 1 000 salariés, en recul d'environ trois points par rapport à 2019.

Si l'on considère simplement le nombre d'accidents du travail (indépendamment du nombre de salariés ou du nombre d'heures travaillées), la tendance de moyen terme est plutôt celle de la stabilité pour les accidents graves et mortels avec une hausse assez brutale en fin de période. L'année 2019 correspond à un pic dans le régime général et le régime agricole et, après la parenthèse de 2020, l'année 2021 marque une nouvelle inflexion à la baisse¹⁶⁶.

Ce tracé hésitant de la courbe est nettement perceptible pour les accidents mortels : ils connaissent une augmentation d'abord limitée entre 2016 et 2018 (de 597 à 633) avant une brusque accélération en 2019 qui en porte le nombre à 790, puis un reflux à 693 en 2021. Cette évolution épouse, au moins partiellement, les aléas de la conjoncture économique. Elle témoigne aussi de la difficulté à contenir les accidents graves et mortels dans les périodes de reprise de l'activité. Leur niveau se situe à un niveau trop élevé dans notre pays et cette réalité apparaît très clairement dans le cadre d'une comparaison avec des pays voisins dont le niveau de richesse est à peu près équivalent même si les situations d'emploi et les outils de mesure ne sont pas toujours équivalents.

Ainsi des pays importants de l'Union européenne (UE) tels que l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne obtiennent des niveaux de déclaration des accidents du travail (AT) équivalents à celui de la France tout en enregistrant un nombre plus faible d'accidents mortels. La comparaison avec l'Allemagne est de ce point de vue étonnante.

¹⁶⁵ Chiffres clés sur les conditions de travail et la santé au travail, Équipe Sumer, Dares, Synthèse Stat n° 37, p. 30, août 2021.

¹⁶⁶ Les conditions de travail en 2022. Édition 2023. Bilan et rapports, ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités, direction générale du travail. Pp. 183-184 ; Stop aux accidents du travail graves et mortels <https://travail-emploi.gouv.fr/sante-au-travail/stop-aux-accidents-du-travail-graves-et-mortels/>.

TABLEAU 1 : ACCIDENTS DU TRAVAIL MORTELS (TAUX POUR 100 000)
- ENSEMBLE FEMMES ET HOMMES

Année	2012	2014	2016	2019	2021
France	2,53	2,7	2,74	3,53	3,32
Allemagne	1,18	1,15	0,96	0,79	0,84

Source : Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_60

Entre 2012 et 2021, le nombre d'accidents du travail mortels s'est tendanciellement accru en France, surtout avec la reprise de l'activité et l'embellie sur le marché du travail à partir de 2016, alors qu'il a poursuivi sa diminution en Allemagne pour atteindre un niveau très bas.

Si les hommes sont beaucoup plus souvent que les femmes victimes d'accidents du travail mortels en raison du caractère encore très genré de certaines professions, en France la hausse a pourtant été marquée pour les deux sexes, même si l'écart reste très important (taux d'AT mortels de 5,77 pour 100 000 pour les hommes et de 0,77 pour les femmes). En Allemagne les accidents du travail mortels ont connu une évolution radicalement différente : la diminution a été sensible pour les femmes comme pour les hommes alors même que les niveaux de départ étaient déjà relativement bas. En 2021, le taux d'AT mortels était tombé à 1,49 pour les hommes et 0,13 pour les femmes¹⁶⁷.

L'écart très important entre la France et l'Allemagne peut trouver une partie de son explication dans une

structure très différente des activités économiques : une forte présence de l'industrie en Allemagne associée à une culture ancienne de prévention des accidents du travail. Des activités plus accidentogènes en France, avec une représentation relativement forte du BTP et de l'agriculture dans l'emploi total. En ce qui concerne les emplois occupés par les femmes, les conditions du développement des activités du soin et de la relation peuvent aussi être à l'origine d'une montée des taux de fréquence et de gravité des accidents du travail dans la population active féminine¹⁶⁸.

Eurogip souligne aussi que les variations du processus de reconnaissance d'un État à l'autre invitent à relativiser les comparaisons de données : aux Pays-Bas, les accidents du travail mortels ne sont comptabilisés que lorsque la victime décède le jour même de l'accident ; en Allemagne, ils ne sont comptabilisés que lorsque la victime décède dans un délai de 30 jours ; pour la France comme pour la Belgique, l'Italie ou la Suède, il n'y a aucun délai¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_60.

¹⁶⁸ Voir sur ce sujet les avis du CESE *Les métiers de la cohésion sociale*, rapporteur Evanne Jeanne-Rose, juillet 2022 et *Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien*, rapporteure Nathalie Canieux, décembre 2020.

¹⁶⁹ *Estimations actualisées du phénomène de sous-déclaration des accidents du travail en Europe*. Rapport d'Eurogip, p. 24, décembre 2023. Eurogip est un groupement d'intérêt public entre la CNAMTS et l'INRS produisant des études sur les assurances en Europe couvrant les accidents du travail et les maladies professionnelles (AT-MP) et participant au développement des connaissances sur les risques professionnels dans les pays de l'Union européenne ainsi qu'à la coordination des travaux normatifs entre les régimes assurantiels européens.

b. Les maladies professionnelles : la prédominance des troubles musculosquelettiques, une sous-déclaration des cancers professionnels

Dans le régime général, le nombre de maladies professionnelles reconnues et indemnisées se situe sur un plateau de 50 000 cas par an depuis une dizaine d'années. Le régime agricole en reconnaît environ 4 000 par an. La majorité des cas de maladies professionnelles reconnues et donnant lieu à réparation sont des troubles musculosquelettiques (TMS). 38 286 cas de TMS ont fait l'objet d'une reconnaissance en 2022, suivi de 2 234 cas de maladies liées à l'amiante. 2 494 cas reconnus relevaient de la catégorie « autres affections », majoritairement des maladies psychiques. Seuls 257 cancers professionnels hors amiante avaient fait l'objet d'une reconnaissance.

La reconnaissance et la réparation sont donc concentrées sur un petit nombre de pathologies très largement dominé par les troubles musculosquelettiques. Les cancers associés à une exposition à des agents chimiques ne représentent donc qu'une part infime des maladies professionnelles reconnues. Cependant, les différents travaux en matière

d'exposition et d'épidémiologie font ressortir que les cancers d'origine professionnelle sont beaucoup plus nombreux que les cas reconnus donnant lieu à réparation dans le régime accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP)¹⁷⁰.

Les limites inhérentes au système de reconnaissance et de réparation des maladies professionnelles ne lui permettent pas de jouer pleinement son rôle dans la connaissance générale des risques du travail et ainsi d'orienter les politiques de prévention. Le caractère fortement différé dans le temps d'une partie des maladies contractées sur le lieu de travail, en particulier de celles provoquées par des expositions à des substances toxiques constitue un obstacle à la reconnaissance en maladie professionnelle et donc à leur identification et à leur comptabilisation. Ce défaut majeur n'est aujourd'hui que très partiellement compensé par les enquêtes publiques dédiées à la connaissance des pathologies et des risques professionnels, lesquelles en dépit de résultats solides, restent insuffisamment développées¹⁷¹.

Il n'existe donc pas d'indicateur suffisamment lisible et fiable pour suivre l'évolution d'ensemble des pathologies d'origine professionnelle et contribuer ainsi à la définition

¹⁷⁰ Le plan cancer 2014-2019 indique que 14 000 à 30 000 cancers dépistés chaque année, en France, seraient d'origine professionnelle, alors que le nombre de cancers reconnus et ayant donné lieu à réparation s'élevait en 2019 à 1 840, une majorité d'entre eux liés à l'amiante. L'estimation la plus récente, publiée par Santé publique France et réalisée selon la méthode des fractions attribuables, est de 12 800 cancers d'origine professionnelle. Ces évaluations complexes se situent donc dans une fourchette large : l'origine professionnelle concernerait, selon l'Assurance Maladie entre 4 à 8,5 % des cas de cancers.

¹⁷¹ Avis du CESE *Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements climatiques ?*, rapporteur Jean-François Naton, CESE, avril 2023 ; Jean-François Naton, *Mieux connaître les risques professionnels pour mieux les prévenir : une urgence face à la perspective de leur aggravation dans le contexte du dérèglement climatique. Droit social*, n° 10, octobre 2023.

d'une politique de prévention. Pour combler cette lacune, une piste a été récemment ouverte par la récente réforme des services de prévention et de santé au travail interentreprises (SPSTI). Les dispositions désormais en vigueur permettent aux SPSTI de disposer d'un ensemble de données numériques.

En outre, la réalisation d'une action de prévention primaire au moins une fois tous les quatre ans est désormais inscrite dans les missions des SPSTI et comprend un accompagnement spécifique des employeurs et des collectifs de travail sur la prévention d'un risque spécifique (chimique, TMS etc.).

ENCADRÉ 1: UN SERVICE DE PRÉVENTION ET DE SANTÉ AU TRAVAIL TRÈS INNOVANT

Certains SPSTI, comme celui du Cher, ont d'ores et déjà adopté une démarche fondée sur la mise en place d'un système d'information exploitant conjointement des données sur l'état de santé des personnes recueillies à l'occasion des visites médicales et des données collectives sur l'exposition aux risques professionnels, grâce à l'accompagnement des entreprises dans la réalisation des DUERP. Ainsi, la traçabilité des expositions est non seulement assurée au niveau de chaque employeur mais aussi à l'échelle du territoire sur lequel intervient le SPST¹⁷².

Une gouvernance globale reste encore à construire pour organiser la remontée des données épidémiologiques sur l'état de santé des travailleurs ainsi que sur les facteurs d'exposition aux risques identifiés et alimenter ainsi les enquêtes publiques.

1.2. Risques psycho-sociaux

Les travaux des ergonomes ont mis en évidence qu'une fonction essentielle du travail humain est de contribuer à la santé physique et mentale des personnes par les mécanismes de coopération, d'échange d'information qu'il génère lorsqu'il est « bien fait ». Dans une organisation défaillante ou mise sous tension par des facteurs externes, le travail peut être source de souffrance psychique. On évoque alors les risques psychosociaux au travail qui recouvrent principalement le stress excessif au

travail, l'épuisement professionnel, les violences internes et externes éprouvées par les travailleurs¹⁷³. Selon L'Institut national de recherche et de sécurité (INRS), la causalité plurifactorielle des RPS exige d'investiguer les dimensions sociales, relationnelles et organisationnelles du travail, en accordant toute sa place à la dimension subjective du rapport au travail (la question du sens, les valeurs, les émotions en lien à l'activité et à son contexte)¹⁷⁴.

a. Les reconnaissances en accident du travail ou en maladie professionnelle des affections psychiques en augmentation régulière

Les affections psychiques en relation avec des facteurs de risques psychosociaux au travail peuvent, selon les circonstances, être reconnues soit en accident du travail, soit en maladie professionnelle.

172 Idem.

173 La définition suivante des RPS a été donnée en 2011 dans le rapport de Michel Gollac et de Marceline Bodier comme « les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental ».

174 Risques psychosociaux, bien-être et qualité de vie au travail, Décryptage..., INRS, avril 2019.

La reconnaissance en accident du travail est rendue possible lorsque l'origine du traumatisme psychique peut être rapportée à un événement particulier survenu dans le travail (agression, altercation, situation de témoin d'un accident grave).

Ainsi, 10 000 cas d'affections psychiques ont fait l'objet d'une reconnaissance en accident du travail en 2017, 12 000 en 2019. L'année 2020, avec 9 300 reconnaissances en AT a été marquée par une diminution sensible à mettre en relation avec la pandémie, l'éloignement d'un grand nombre de salariés de leur lieu de travail habituel et la stricte limitation des relations avec le public et la clientèle pendant les périodes de confinement. En 2021, le nombre de prises en charge est repassé au-dessus des 10 000 (10 662 cas dont 38 suicides)¹⁷⁵.

La reconnaissance en maladie professionnelle relève davantage de conditions de travail intrinsèquement difficiles débouchant sur des syndromes dépressifs et des troubles anxieux. En l'absence de tableau de maladie professionnelle relatif aux affections psychiques, leur prise en charge relève du système complémentaire hors tableau dans lequel les décisions sont prises par les experts du comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles (CRRMP).

Le nombre de prises en charge en maladie professionnelle, bien que très inférieur à celui des reconnaissances en accidents du travail, est cependant en croissance : 1 437 en 2020, 1 566 en 2021, 1 814 en 2022.

L'Assurance maladie attribue cette augmentation d'une part, à un assouplissement réglementaire qui permet de soumettre un plus grand nombre de dossiers en CRRMP et d'autre part, à un développement des dépressions, troubles anxieux et états de stress post-traumatique en 2021 et 2022. La part des reconnaissances dans l'ensemble des demandes pour affection psychique demeure depuis plusieurs années dans une fourchette de 40 à 50 %¹⁷⁶.

b. Les facteurs de risques psychosociaux

Les facteurs de risques psychosociaux sont documentés par l'enquête Conditions de travail et risques psychosociaux réalisé par la Dares, les derniers résultats disponibles sont ceux de l'édition 2019 de cette enquête. L'édition 2023-2024 dont les résultats ne sont pas encore disponibles, comporte, à l'instar de celle de 2016, des éléments d'approfondissement sur les risques psychosociaux. Toutefois, un certain nombre de tendances peuvent être dégagées entre 2016 et 2019 et même au-delà, sur la base d'enquêtes complémentaires réalisées après la pandémie.

¹⁷⁵ Le taux de reconnaissance des demandes est de l'ordre de 70 % selon les statistiques la CNAM.

¹⁷⁶ L'ensemble de ces données sont issues du *rapport annuel 2022 de l'Assurance maladie - risques professionnels. Éléments statistiques et financiers*, décembre 2023.

En 2019, les indicateurs d'exposition à des risques psychosociaux marquent une relative stabilisation par rapport à 2016 après une période caractérisée par une hausse de l'intensification du travail et une baisse de l'autonomie. Ainsi, en 2019, les contraintes de rythmes (délais imposés et courts) concernaient moins de salariés qu'en 2016 (23 % contre 29 %). La surveillance hiérarchique reculait aussi légèrement mais au profit du contrôle informatisé. La pression temporelle (sentiment de devoir effectuer une quantité excessive de travail) se maintenait au même niveau que trois ans auparavant avec un tiers des salariés concernés, les cadres restant la catégorie la plus exposée (47 %). Après une réduction continue depuis 2005, la part des salariés qui choisissent la façon d'atteindre les objectifs qui leur sont fixés s'est stabilisée, sauf pour les ouvriers non qualifiés dont l'autonomie a encore été réduite depuis 2016. La charge émotionnelle, appréhendée dans l'enquête par le fait de devoir cacher ses émotions, était inchangée avec un quart des répondants concernés. Les tensions relationnelles avec les supérieurs hiérarchiques et les collègues a connu une légère baisse qui peut être rapprochée de la baisse de l'insécurité socio-économique (peur de perdre son emploi) dans un contexte d'amélioration de la conjoncture¹⁷⁷.

Le travail s'est à nouveau, selon l'Insee, intensifié pendant la crise sanitaire dans le secteur privé comme dans les fonctions publiques. Cette situation a perduré au-delà de 2020 et de la période

des confinements. L'intensification a particulièrement concerné les métiers recourant au télétravail et des métiers essentiels déjà caractérisés par une forte intensité du travail (profession de la santé, de l'éducation, de l'action sociale et de la sécurité). Concernant, les activités télétravaillables, celles et ceux qui les exercent ont été plus nombreux à déclarer travailler plus longtemps, plus souvent sur des horaires décalés et avec des objectifs chiffrés non adaptés. Des gains d'autonomie et un renforcement du sens du travail (pour les métiers dits essentiels) auraient permis à une partie de ces actifs de mieux supporter cette charge de travail accrue et les tensions qui en découlent¹⁷⁸.

1.3. Prise en compte des caractéristiques socio-démographiques : secteurs, professions et catégories socio-professionnelles et genre, toujours de profondes inégalités

S'agissant des accidents du travail, les secteurs les plus accidentogènes étaient, en 2021, la construction, l'agriculture, les industries extractives, le travail du bois, le transport et l'entreposage. Les quatre principaux risques physiques identifiés par l'Assurance maladie – la manutention manuelle, les chutes de plain-pied, les chutes de hauteur et l'outillage à main- sont très présents et concernent majoritairement des professions ouvrières. Les accidents graves ou mortels touchent aussi davantage les ouvrières et ouvriers.

177 *Quelles étaient les conditions de travail en 2019, avant la crise sanitaire ?*, Dares Analyses, n° 44, août 2021 ; Haut-Commissariat au Plan, *La grande transformation du travail : crise de la reconnaissance et du sens du travail*, Ouverture, n° 15, 12 octobre 2023.

178 *Les conséquences de la crise sanitaire sur les conditions de travail selon les métiers*, Insee Références, édition 2022, Dossiers *Les conséquences de la crise sanitaire sur les conditions de travail*, pp. 51-61. Voir aussi *Articulation des temps de vie professionnel et personnel : de nouveaux défis*, corapporteuses Christelle Caillet et Elisabeth Tomé-Gerteinrichs, CESE avril 2024.

Ces derniers concentrent aussi l'essentiel des maladies professionnelles reconnues (71 %) suivi par les employés (23 %)¹⁷⁹. Les troubles musculosquelettiques sont de loin la première cause d'indemnisation en maladie professionnelle. Les secteurs de l'agriculture et de l'agro-alimentaire affichent la plus forte prévalence et les ouvriers non qualifiés forment la catégorie socio-professionnelle la plus exposée aux contraintes articulaires. Quant à l'exposition aux critères de pénibilités figurant au compte professionnel de prévention – C2P (travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif, travail en milieu hyperbare, températures extrêmes, bruit), elle concerne principalement, les travailleurs des secteurs du commerce y compris la réparation automobile, de la construction, des agences d'intérim, du transport et de l'entreposage. Ceux de la construction restent très concernés par le port de charges lourdes, exclus des critères retenus dans le compte de prévention depuis 2018, comme d'ailleurs l'exposition aux agents chimiques dangereux, les postures pénibles et les vibrations mécaniques¹⁸⁰.

Les indépendants sont sujets, dans un secteur comme l'agriculture, à une très forte pénibilité physique généralement associée à une forte emprise du travail sur leur vie, emprise que l'on retrouve également

chez les dirigeants de PME-TPE et les auto-entrepreneurs¹⁸¹.

En matière de conditions de travail et d'exposition à des risques psychosociaux, une forte intensité du travail est constatée dans certains secteurs de la fonction publique, en particulier dans le secteur hospitalier alors que dans les administrations de l'État elle est perçue au même niveau que dans le secteur privé. À l'hôpital, deux-tiers des agents déclaraient ressentir une forte pression temporelle, avec de fortes contraintes horaires et, notamment, des horaires atypiques plus fréquents pour les femmes que pour les hommes (62 % contre 57 %). Les conflits de valeur (« ne pas pouvoir faire du bon travail », « devoir sacrifier la qualité » ou « devoir faire des choses que l'on désapprouve » etc.) sont plus souvent rapportés par les agents de la fonction publique hospitalière et de surcroît lorsque ce sont des femmes, largement majoritaires parmi le personnel infirmier et les aides-soignants¹⁸².

Hors fonction publique, les trois secteurs d'activité les plus concernés par les affections psychiques reconnues en accidents du travail sont, par ordre d'importance le secteur médico-social (25 % des accidents du travail pour affections psychiques en 2021), le transport de personnes (15 %) et le commerce de détail (10 %). La relation à l'utilisateur

179 *Chiffres clés sur les conditions de travail et la santé au travail*, Équipe Sumer, Dares, Synthèse Stat n° 37, pp. 29-33, août 2021.

180 *Chiffres clés...*, op.cit. pp. 13-18.

181 *Chiffres clés...*, op.cit. pp. 24-25.

182 *Les conditions de travail dans la fonction publique avant la crise sanitaire*, Bénédicte Castéran-Sacreste et Daphné Chédorge-Farnier, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Points Stats, janvier 2023.

ou au client est au cœur de ces activités de service. Deux des trois secteurs (le médico-social et le commerce de détail) emploient majoritairement des femmes et dans près de 60 % des cas, les victimes sont des femmes appartenant à la catégorie socio-professionnelle des employés¹⁸³.

Dans les métiers du social et du médico-social, la sinistralité constatée et la pénibilité éprouvée sont largement imputables à des facteurs de dégradation du travail et d'empêchement des pratiques professionnelles qui ont conduit ces dernières années à des difficultés de recrutement sans précédent. Les professions de l'action sociale ainsi que de l'hébergement social et médico-social sont marquées par une surreprésentation des accidents du travail et des maladies professionnelles, en particulier des troubles musculosquelettiques et, dans une moindre mesure, des affections causées par des risques psychosociaux¹⁸⁴. La structure de genre des professions les plus exposées est évidente. Les activités « hébergement médicalisé pour adultes handicapés et centres d'hébergement médicalisés » et « aide à domicile », dans lesquelles les femmes sont très majoritaires, affichaient en 2019 des indices de fréquence des accidents du travail supérieurs aux activités les plus accidentogènes de la construction, essentiellement masculines, avec des taux de gravité moindre cependant. À l'échelle des grands secteurs, sur la période 2010-2019, la fréquence des AT a connu baisse régulière et marquée dans la construction en raison d'efforts de prévention importants alors que celle des « autres

activités de services » et « administration publique/enseignement/santé humaine/action sociale » connaissaient une augmentation significative¹⁸⁵.

2. Le dérèglement climatique facteur d'aggravation des risques professionnels

2.1. Des risques professionnels accrus pour les ouvriers et les employés de secteurs déjà très exposés

Les accidents du travail concentrés sur les catégories ouvrières et employées pourraient connaître une aggravation en lien avec le dérèglement climatique, en particulier dans des activités déjà très accidentogènes comme les secteurs social et médico-social, de la santé et de la construction. Pour les soins apportés aux personnes, la vulnérabilité des publics en période de canicule se répercute dans un surcroît d'activité susceptible de mettre les services et leurs agents sous forte tension. Dans le cas du bâtiment et des travaux publics, la pénibilité d'un travail physique en extérieur se trouve considérablement accrue par des conditions climatiques extrêmes. En l'absence de mesures adaptées, le risque d'accident du travail peut être augmenté sous l'effet d'un phénomène de baisse de vigilance et de malaises provoqué par la sur sollicitation de l'organisme dans un environnement de travail excessivement chaud. Conscients de cette situation, ces secteurs ont mis en place différentes actions visant à remédier à ces situations (semaine de prévention, recours à l'arrêt d'activité avec indemnisation des salariés etc.).

183 Rapport annuel 2022 de l'Assurance maladie, op.cit.

184 Les métiers de la cohésion sociale précité, pp. 79-83, CESE.

185 Rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) 2022 : Fréquence des accidents du travail dans les secteurs à plus fort risque, <https://evaluation.securite-sociale.fr/home/at-mp/212-frequence-des-accidents-du-t.html>.

Toutefois, la procédure de déclaration des AT ne permet pas (ou très imparfaitement) de documenter statistiquement la relation entre canicule et accidents du travail. Si les malaises associés à une forte chaleur constituent une part importante de ces accidents, les circonstances dans lesquelles ils se produisent sont rarement renseignées. La seule statistique disponible pour la canicule de l'été 2022, est celle du chiffre de sept morts identifiés publié par Santé publique France. Aucune estimation du nombre d'accidents du travail non mortels en relation avec des températures élevées ne semble avoir été faite à ce jour¹⁸⁶.

La base de données EPICEA, nourrie par des ingénieurs et des contrôleurs de sécurité des Caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) et des Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT) n'a pas de finalité statistique mais permet l'analyse détaillée d'un certain nombre d'accidents graves ou mortels. Elle pourrait être utilisée à l'avenir pour mieux connaître les effets des événements climatiques extrêmes sur l'accidentologie.

En ce qui concerne les facteurs de maladies, la volatilité des agents chimiques se trouve augmentée en cas d'élévation des températures et l'efficacité des équipements de protection individuelle dans ce type de contexte peut être sujette à caution. Parallèlement, la connaissance basée sur des données épidémiologiques et des

données d'exposition reste assez pauvre. La relative faiblesse des systèmes de reconnaissance et de connaissance des maladies professionnelles susceptibles d'être aggravées voire d'émerger dans un contexte de dérèglement climatique, ne permet pas d'assurer tout le travail de veille nécessaire à une prévention efficace¹⁸⁷.

2.2. Comment appréhender l'« éco-anxiété » ?

Les manifestations d'« éco-anxiété » dépassent très largement le champ du travail et des risques professionnels. Elles sont cependant en rapport très étroit avec nos façons de produire et de consommer. À cet égard, les entreprises comme les pouvoirs publics et comme les citoyens – à travers leur mobilisation – ont un rôle à tenir pour prévenir la dégradation de l'environnement et de la santé globale et contenir ainsi l'éco-anxiété et les conflits de valeurs parmi les actifs et, plus largement, dans la population. C'est à travers ce type d'actions positives que la notion de santé-environnement pourrait prendre tout son sens, à conditions de veiller à la sincérité et à la réalité de ces initiatives. Ainsi, le récent avis du CESE intitulé *Mobiliser les acteurs du travail et de l'emploi pour réussir la planification écologique* a-t-il proposé de considérer l'ensemble des travailleurs et travailleuses comme acteurs de la transition car les associer à cette construction serait, dans bien des cas, de nature

¹⁸⁶ *Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements climatiques ?*, op.cit. pp. 40-47 et 54-55, CESE.

¹⁸⁷ Idem, pp. 56-59.

à soulager l'éco-anxiété dont la montée est aujourd'hui perceptible en particulier parmi les salariés des activités ayant un fort impact sur l'environnement¹⁸⁸.

Dans le cadre de la préparation de l'avis *Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements climatiques ?*, le CESE a réalisé une enquête en ligne auprès de représentants des salariés ou d'agents publics et auprès de dirigeants d'entreprise. 80 % des répondants à cette enquête ont déclaré se sentir concernés par les sujets d'environnement et leur impact sur le travail ; seulement 35 % ont rapporté que ces questions étaient

effectivement à l'ordre du jour sur leur lieu de travail. Les réponses détaillées font apparaître comme principaux thèmes de préoccupation : les effets du dérèglement climatique sur les relations et l'organisation du travail, sur la pénibilité et la santé au travail, le caractère polluant ou émetteur de l'activité.

Les résultats de cette enquête ont été récemment commentés dans une table ronde organisée par les commissions des Affaires sociales et de l'Aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, au cours de laquelle l'idée de créer un outil d'analyse et de suivi de l'éco-anxiété a été avancée¹⁸⁹.

Le ressenti par les travailleurs de conditions de travail difficiles était, en 2019, très répandu. À cette date, 37 % des salariés ne se sentaient pas capables de tenir dans leur travail jusqu'à la retraite et selon l'enquête « *Conditions de travail* » précitée, ce sentiment d'insoutenabilité était nourri à la fois par l'exposition aux risques professionnels, physiques et psychosociaux, par un état de santé altéré et/ou la difficulté à articuler son travail avec les autres éléments de sa vie personnelle.

Concernant, ce dernier élément, la question de la soutenabilité du travail est plus souvent évoquée par les femmes que par les hommes (41 % contre 34 %) et cet écart varie beaucoup en fonction de la configuration familiale, ce qui renvoie aussi au sujet du partage des tâches et des responsabilités domestiques¹⁹⁰.

188 *Mobiliser les acteurs du travail et de l'emploi pour réussir la planification écologique*, corapporteurs Pascal Mayol et Claire Tutenuit, CESE, mai 2024.

189 <https://www.publicsenat.fr/actualites/sante/eco-anxiete-un-phenomene-encore-meconnu-et-peu-mesure-en-france>.

190 *Quels facteurs influencent la capacité des salariés à faire le même travail jusqu'à la retraite ?*, Dares Analyses, n° 17, mars 2023.

B. La prévention en santé au travail : un enjeu de démocratie

La qualité de la prévention pâtit globalement d'une connaissance insuffisante des risques professionnels et de leurs déterminants. Le dialogue social sur les conditions de travail et le dialogue professionnel avec les salariés eux-mêmes, au plus près du travail qu'ils effectuent constitue une voie à privilégier pour améliorer la connaissance des risques et mettre en place des démarches de prévention adaptées aux situations. La culture de la prévention apparaît aussi très inégalement développée selon les secteurs d'activité, les professions et les entreprises. La visite à mi-carrière, introduite par la loi du 2 août 2021 « *pour renforcer la prévention au travail* », pourrait si son déploiement a lieu dans de bonnes conditions au regard des moyens de la médecine du travail, contribuer à une meilleure appréhension de la prévention dans tous les lieux de travail.

Cette relative faiblesse de la culture de prévention est à rapprocher d'un développement, lui-même très inégal, du dialogue social et professionnel sur le travail et ses enjeux pour la santé humaine. Dans ces conditions les outils de prévention restent souvent sous-utilisés par les acteurs au sein des collectifs de travail.

La Cour des comptes a pointé, dans un rapport rendu public en décembre 2022, des situations très contrastées selon les secteurs

en matière de prévention de la sinistralité, soulignant que « *les actions de prévention ne font pas partie du quotidien de tous les salariés et que de nombreuses entreprises reconnaissent ne pas être impliquées en matière de prévention* ». Elle observait, à l'appui de ce constat général ; que « les progrès observés dans certains secteurs (en particulier le BTP) coexistent avec des dégradations significatives dans d'autres (par exemple ceux du soin et de l'aide à la personne, du nettoyage et de l'intérim... », concluant en d'autres termes, à l'existence de marges de progression importantes¹⁹¹.

Comme déjà constaté dix ans auparavant, la prévention des risques professionnels est plus fréquente en 2019 lorsque l'établissement est couvert par une ou plusieurs instances représentatives du personnel. Selon la DARES, au-delà de 250 salariés les établissements sont dotés de représentants du personnel de façon presque systématique et la très grande majorité d'entre eux (95 %) effectuent au moins une action de prévention des risques. En deçà de 250 salariés, lorsqu'ils sont couverts une instance représentative du personnel (IRP), une grande majorité des établissements (78 %) effectuent une action de prévention mais cette proportion tombe à 45 % en l'absence d'IRP. Avant l'entrée

¹⁹¹ Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises. Rapport public thématique. Synthèse, p. 6, Cour de comptes, décembre 2022.

en vigueur de la réforme de 2017, la présence d'un CHSCT se traduisait en moyenne par des actions de prévention plus fréquentes et plus suivies¹⁹².

1. Les instances de dialogue issues de la réforme de 2017 : CSE, CSA et CSST

Une des ordonnances prises en 2017 a substitué aux trois instances distinctes du comité d'établissement ou d'entreprise (CE), du délégué du personnel (DP) et du comité d'hygiène et des conditions de travail (CHSCT), une instance unique le comité social et économique (CSE), comité social d'administration (CSA), avec la possibilité que soient créées en son sein une commission santé, sécurité et conditions de travail (CSSCT)¹⁹³.

Cette récente architecture de la représentation du personnel fait toujours l'objet de débats assez vifs. Les critiques portent sur une concentration accrue des instances, leur éloignement des lieux du travail et au total sur une réduction des possibilités de dialogue sur la prévention des risques.

L'ensemble des organisations syndicales de salariés reprochent à la réforme d'avoir, par un effet de double concentration, provoqué la remontée des prérogatives des anciens DP et CHSCT dans le CSE et d'avoir permis la

fusion de plusieurs anciens CE dans la nouvelle instance dont le périmètre a été *de facto* élargi. Cette concentration des instances s'est aussi accompagnée d'une concentration du travail représentatif sur un nombre plus restreint d'élus titulaires, essentiellement les secrétaires de CSE¹⁹⁴.

La création de CSSCT, spécialisées dans la santé, sécurité et les conditions de travail, n'est obligatoire que pour les entreprises dont l'effectif atteint 300 salariés et pour celles présentant des risques particuliers de type « Seveso ». Pour les autres, elle n'est que facultative : la commission peut être créée par accord d'entreprise ou par accord entre l'employeur et les représentants salariés au CSE. La CSSCT n'est qu'une émanation du CSE, dépourvue de personnalité juridique propre. Elle a pour fonction de préparer les débats et les décisions du CSE en matière de santé et de conditions de travail. Ses membres sont désignés parmi ceux du CSE; ils doivent donc siéger dans les deux instances¹⁹⁵. Le rapport du comité d'évaluation des ordonnances « travail » a également souligné que, si dans certaines entreprises, la pandémie a eu pour conséquence de mobiliser plus fortement les instances de représentation du personnel sur les questions de santé et de conditions de travail, le traitement de ces sujets est loin d'être stabilisé et la

192 *Comment les employeurs préviennent-ils les risques professionnels ?*, Fiche Eclairage : dialogue social et prévention des risques professionnels, DARES Analyses, n° 19, mars 2024.

193 Une CSSCT, présidée par l'employeur et composée de membres du CSE est obligatoirement créée dans les entreprises et les établissements d'au moins 300 salariés et dans ceux, quelle que soit leur taille, relevant des installations à risque, nucléaires ou classées « Seveso ». Dans les entreprises et établissements de moins de 300 salariés, la création de cette commission est possible par accord d'entreprise ou, à défaut de délégués syndicaux, par accord entre l'employeur et le CSE. La CSSCT ne dispose pas de personnalité juridique propre et à vocation à préparer les délibérations du CSE dans le champ de la santé, de la sécurité et des conditions de travail.

194 *L'ordonnance de 2017 sur le CSE : un affaiblissement de la démocratie sociale*, Emmanuelle Chabbert, Frédéric Rey, Pascal Thobois. Étude réalisée dans le cadre du laboratoire Lise Cnam-CNRS à la demande de la CFDT et avec le soutien financier de l'IRES, rapport final, novembre 2022.

195 *Idem* ; sur les conditions de mise en place des nouvelles instances, les moyens et la qualité du dialogue social, voir aussi : *Rapport intermédiaire du comité d'évaluation des ordonnances* du 22 septembre 2017, présidé par Sandrine Cazes, Marcel Grignard et Jean-François Piliard, pp. 27-32, juillet 2020.

nouvelle articulation entre CSE et CSSCT reste difficile à trouver¹⁹⁶.

Ce dispositif a cependant connu des améliorations depuis sa création. La loi du 2 août 2021 issu de l'ANI du 9 décembre 2020 « pour renforcer la prévention en santé dans les entreprises » a explicitement doté le CSE et la CSSCT, lorsqu'elle est constituée, d'une compétence en matière d'évaluation des risques professionnels dans l'entreprise et la consultation du CSE sur le DUERP et ses mises à jour est désormais de droit. Les droits de formation en matière de santé, sécurité et conditions de travail de la délégation du personnel et des membres des CSSCT ont aussi été renforcés¹⁹⁷.

Le CESE a cependant appelé récemment les pouvoirs publics et les négociateurs de branche à renforcer encore les moyens pour la formation des élus sur les questions de santé au travail et particulièrement de santé-environnement ainsi que sur les conséquences des dérèglement climatiques sur la santé et les conditions de travail¹⁹⁸.

2. Un dialogue nécessaire au plus près des réalités de terrain

2.1. Les représentants de proximité

Afin de limiter la centralisation du dialogue social et son éloignement du terrain, le législateur a ouvert la possibilité aux entreprises de créer des représentants de proximité. Cette

création n'est toutefois que facultative et les missions de ces représentants ne sont pas définies par le code du travail mais par accord collectif d'entreprise. Leur rôle est donc potentiellement très variable et ils sont aujourd'hui trop peu nombreux.

2.2. Un dialogue territorial à renforcer et à élargir

Pour répondre aux besoins de dialogue social dans les TPE, des dispositifs de représentation territoriale ont d'abord été mis en place par accord, à partir du début de la décennie 2000, dans l'artisanat (CPRIA) et les professions libérales (CPR-PL)¹⁹⁹. Le législateur s'est ensuite inspiré de ces dispositifs pour créer les commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) et assurer ainsi la couverture de l'ensemble des TPE qui n'étaient pas incluses dans les champs conventionnels précités²⁰⁰.

Ces instances territorialisées réunissant des représentants des employeurs et des salariés, mises en place par l'artisanat et les professions libérales ont su concevoir et mener des actions concrètes notamment en matière de conditions de travail. Les CPRI de création plus récente et dépourvues de lien avec un champ professionnel, sont encore assez peu actives. Tout en soulignant la plus-value que peuvent apporter de telles instances, le CESE a, à plusieurs

196 Évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017, rapport 2021.

197 *Les conditions de travail en 2022*, op.cit., p.94

198 Cf. préconisation 8 de l'avis *Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements climatiques*, op. cit.

199 Les CPRIA ont été créées par l'ANI du 12 décembre 2001 et les CPR-PL par l'ANI du 28 septembre 2012.

200 Les Commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI) ont été créées par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

reprises, invité à doter leurs mandats des moyens adaptés à leur mission en tenant compte de l'étendue du champ régional qu'ils doivent couvrir.

3. Un besoin de dialogue professionnel

Le dialogue professionnel n'est pas aujourd'hui clairement défini mais la nécessité de parler du travail à tous les niveaux de l'entreprise ou de l'administration s'exprime fortement. Dans l'esprit des lois Auroux de 1982, il s'agirait aujourd'hui d'animer de véritables espaces de discussion au sein des entreprises et des établissements publics pour éclairer la qualité et l'organisation du travail, par exemple autour du recours aux technologies de l'intelligence artificielle, ou à la transition écologique et de leurs effets positifs et/ou négatifs sur l'emploi, le travail, la formation, les métiers, la gestion des données. C'est à la fois une meilleure prise en considération du travail et un levier pour adapter les situations de travail aux bouleversements en cours. Le dialogue professionnel est donc un outil de connaissance très précieux pour orienter la stratégie de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail dans une entreprise ou une administration. Dans cette optique, dans la continuité de la loi du 4 août 1982 « relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise » et des recommandations du rapport Lachmann-Larose-Pénicaud concernant la généralisation des espaces de discussion sur les pratiques professionnelles²⁰¹, le CESE a récemment préconisé d'inscrire un devoir d'écoute des salariés parmi les principes généraux de prévention de la santé physique et mentale au travail²⁰².

4. Les outils prévus par le code du travail à la disposition des acteurs du dialogue social dans l'entreprise

4.1. Le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP)

Mis en place depuis 2001, il constitue toujours la pierre angulaire d'une politique de prévention des risques professionnels dans l'entreprise ou l'établissement, a fortiori dans une période où apparaissent de nouveaux facteurs de risques, notamment sous l'effet du dérèglement climatique. La loi du 2 août 2021, reprenant les orientations de l'ANI du 9 décembre 2020, a mis l'accent sur le renforcement du DUERP comme principal instrument de la mise en œuvre de principes généraux de prévention sur le terrain et directement lié à un objectif de « traçabilité collective » des expositions.

a. Le DUERP, objet de dialogue social dans l'entreprise

La constitution et l'actualisation du DUERP ne peut se faire sans l'implication des acteurs du dialogue social dans l'entreprise, ni sans les travailleurs et les travailleuses avec lesquels doit se nouer un dialogue sur le travail. Depuis la loi « santé au travail » du 9 décembre 2021, le CSE est obligatoirement consulté sur le DUERP et ses mises à jour. Une fois constitué, le DUERP devrait être la base d'information des débats entre l'employeur et les représentants des salariés sur les risques professionnels en vue d'assurer leur prévention. Il devrait donc toujours s'inscrire dans un processus itératif, indéfiniment poursuivi. Dans le même esprit, le CESE a proposé, dans son avis sur le travail, l'emploi et

²⁰¹ *Le bien-être et l'efficacité au travail*, rapport remis au Premier ministre en 2010.

²⁰² Cf. préconisation 17 de l'avis du CESE *Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements ?*, op. cit.

la planification écologique²⁰³, de veiller à ce que le DUERP, intègre les risques sur la santé physique et mentale liés aux transformations environnementales.

À ce titre, l'archivage et la conservation sur le long terme des données du DUERP est une disposition législative récente que le CESE, dans la continuité de la préconisation 6 de son avis *Travail et santé environnement* considère comme essentielle et dont il recommande la mise en œuvre effective en veillant à la qualité des conditions de consultation pour permettre un meilleur suivi des expositions professionnelles.

b. Un taux de couverture des structures employeurs encore très insuffisant

En 2019, seulement 46 % des employeurs déclaraient avoir mis en place ou actualisé leur document unique, ce qui correspond pourtant à une obligation légale. Ils étaient, en proportion, un peu plus nombreux dans la fonction publique (51 %). Cette documentation des risques, lorsqu'elle existait, était portée à la connaissance du personnel dans 77 % des cas, un peu plus souvent dans la fonction publique (84 %).

c. Un effet de taille important

Dans le secteur privé, 91 % des établissements de plus de 250 salariés avaient un DUERP à jour alors que 41 % de ceux de moins de 10 salariés étaient dans ce cas. Selon l'enquête de la DARES, cette sous-

documentation des risques dans les plus petites structures s'explique par un défaut de compétences en matière de santé au travail, les aléas de la production et de la stabilité des effectifs, la complexité de la réglementation et l'absence de contact avec les préventeurs extérieurs.

Toutefois, cet effet taille se trouve en partie compensé par le fait que l'obligation de disposer d'un document unique à jour est mieux respectée dans des secteurs dont les salariés sont plus exposés aux risques physiques, tels que la construction et l'industrie²⁰⁴. Il semble que lorsque les risques professionnels sont clairement identifiés à l'échelle sectorielle, le respect du DUERP soit, localement, mieux assuré.

d. Le rôle d'appui des branches à destination des TPE-PME

Pour les petites entreprises, le rôle des branches professionnelles et des services de prévention en santé au travail dans l'accompagnement de la conception des DUERP et de leur mise en œuvre constitue donc un enjeu majeur.

Dans son rapport précité, la Cour des comptes a d'ailleurs recommandé la mise en place d'un dispositif de branche visant à fournir des plans d'actions type aux entreprises de moins de 10 salariés, en s'inspirant de la démarche « Prem's » développée par l'OPPBT. La reprise et l'adaptation par l'entreprise de ces

²⁰³ Op. cit.

²⁰⁴ *Comment les employeurs préviennent-ils les risques professionnels ?*, DARES Analyses, n° 18, mars 2024.

propositions d'actions pourrait valoir respect de son obligation²⁰⁵.

De son côté, le CESE a pris acte d'initiatives prises par certains services de prévention et de santé au travail interprofessionnels (SPSTI) dans le cadre de leur modernisation, pour à la fois assurer une meilleure traçabilité des expositions et apporter une aide aux TPE dans l'établissement et l'actualisation de leur DUERP. Il a préconisé la généralisation de ces pratiques innovantes²⁰⁶.

4.2. Les informations de la BDESE, un outil précieux d'aide à l'analyse des risques

Dans une vision transversale de la prévention en santé, les conditions de travail et les risques professionnels doivent aussi être appréhendés à partir des relations complexes que toute activité entretient avec son environnement. La déclaration de performance extra financière prévue par le code de commerce pour les entreprises d'une certaine taille a prévu la publication d'informations sociales, environnementales et sociétales en relation avec les principaux risques liés à l'activité de la société. Prochainement, avec l'entrée en vigueur de la directive européenne sur le *reporting* et la durabilité (CSRD), un plus grand nombre d'entreprises devront analyser leurs risques notamment en prenant en compte les principaux impacts négatifs de l'entreprise sur son environnement économique, social et environnemental. Ces évolutions seront de nature à favoriser la prise en compte des interactions entre les effets de l'activité de l'entreprise sur

la santé-environnement et ceux des bouleversements environnementaux sur les techniques, l'organisation, les conditions de travail, la santé physique et mentale des travailleurs. Le CESE réaffirme son soutien à cette démarche même si elle fait parfois l'objet de critiques. Le CESE considère que la base de données économiques, sociales et environnementales (BDESE) est un outil important pour la bonne information du CSE sur les principaux domaines de la vie de l'entreprise. Il préconise d'en améliorer la lisibilité et d'y intégrer des informations relatives à la santé environnement (arrêté de travail pour accidents et maladies professionnelles, émission de GES et de substances polluantes). Il invite les partenaires sociaux à négocier sur la présentation et l'enrichissement du contenu de la BDESE²⁰⁷.

Conclusion

Les outils aujourd'hui à la disposition des acteurs du dialogue social et professionnel doivent être renforcés pour mieux répondre, par le développement de la démocratie au travail, aux enjeux liés aux principaux facteurs de transformation du travail, en particulier les répercussions du dérèglement climatique, de la transition écologique sur les conditions de travail et la santé au travail.

Enfin, au-delà de leur importance en matière d'adaptation face aux changements globaux, le dialogue social et démocratie au travail sont également des outils essentiels à l'atténuation de ces dérèglements et à la réussite de la planification écologique.

205 Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises, Rapport public thématique, p. 59, Cour de comptes, décembre 2022.

206 Avis Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements climatiques ?, op.cit., pp. 21-22 et préconisation 6.

207 Cf. préconisation 11 de l'avis Travail et santé-environnement..., op.cit.

FOCUS 8 : L'EVARS, pierre angulaire d'une société égalitaire et démocratique

1. L'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle

L'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle est incontournable pour construire des relations entre individus renforçant la démocratie. Son absence laisse la possibilité à toutes les formes de dominations et d'exclusions des femmes de perdurer, conduisant certains individus à être moins reconnus et admis au sein des processus démocratiques.

L'EVARS joue ainsi un rôle central dans la prévention des violences et des inégalités. Les jeunes doivent être informés sur l'accès à la contraception, masculine et féminine, les centres de ressources, le Planning familial... Le CESE a voté un rapport et un avis sur le sujet pour appeler les pouvoirs publics à réellement garantir et mettre en œuvre les moyens nécessaires à la prévention en matière de santé sexuelle, à la lutte contre toute forme de violence, mais aussi au respect du corps, du consentement et au libre choix. L'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle doit également être envisagée d'une manière positive et ne pas être réduite à la prévention des risques. L'EVARS est un outil indispensable à la vie en société et participe de l'éducation plus générale, à la construction de la démocratie, notamment par l'ouverture à l'autre qu'elle suppose.

Par la promotion de relations interpersonnelles respectueuses, non abusives, exemptes de violence, par la fourniture d'outils permettant de développer chez les jeunes

des compétences psychosociales, l'EVARS doit aussi participer à la construction d'une société plus juste. **La dimension égalitaire entre les individus en constitue donc le cœur.** C'est pourquoi il est essentiel qu'elle soit prodiguée de manière adaptée par tous les acteurs et actrices qui gravitent autour de l'enfant : les parents et le cercle familial, les enseignantes et enseignants, les éducateurs et éducatrices, les professionnelles et professionnels au contact des jeunes pour leur donner des clés nécessaires à leur épanouissement mais aussi aider à leur discernement et à leur protection.

L'EVARS fait l'objet de plusieurs principes directeurs et référentiels internationaux, établis sur des données scientifiques et fait partie des droits fondamentaux des enfants à l'éducation.

Pourtant, si son enseignement scolaire est obligatoire, les séances prévues tout au long de la scolarité sont loin d'être partout effectives, faute d'une vision politique claire et des moyens pour la porter. Déjà fragile, cet enseignement à l'école fait l'objet d'attaques de divers mouvements conservateurs qui entretiennent la confusion entre éducation à la sexualité et éducation sexualisée et en demandent donc la suppression.

Laisser ces mouvements conservateurs prendre le pas sur l'application pleine et entière de la loi sur l'EVARS a un coût très important.

Le coût est d'abord démocratique : une loi débattue, puis votée (validée par le Conseil constitutionnel) et promulguée par le Président de la République doit être partout appliquée. Ne pas offrir aux enfants, aux jeunes ce à quoi ils ont droit, c'est-à-dire une information de qualité et fiable sur les enjeux de sexualités, de prévention, de consentement, et de respect est un déni démocratique. Une action en responsabilité contre l'État pour la non-application d'une loi de la République est d'ailleurs engagée par des associations qui constatent chaque jour sur le terrain les impacts délétères de ce manque.

Le coût est social. L'EVARS agit sur la prévention des violences entre les personnes. Ces violences sont un obstacle aux relations égalitaires et sereines, et au vivre ensemble. Une société qui fait perdurer les inégalités entre les individus, qui ne met pas en cause les systèmes de domination, est une société fragile.

Le coût est également important en matière de santé publique. Le taux d'infections et de maladies sexuellement transmissibles explose²⁰⁸ faute de prévention et d'informations claires sur la santé sexuelle, pouvant aboutir à des maladies lourdes (par exemple le cancer du col de l'utérus) et des atteintes à la santé mentale.

Le coût de l'inaction, en conséquence, est financier, à court, moyen et long terme.

L'EVARS permettant une société plus égalitaire et moins violente, il est possible de chiffrer, en creux, le coût insupportable du manque d'EVARS :

- Le coût total des violences au sein du couple et leurs incidences est estimé à 3,6 milliards d'euros par an²⁰⁹.
- Les violences sexuelles sur mineures et mineurs, dont l'inceste, ont été chiffrées à près de 10 milliards d'euros par an, entre court terme (prise en charge, police/justice) et répercussions sur le long terme du traumatisme (dépressions, conduites à risque, etc.)²¹⁰.
- De nombreux travaux avancent des estimations des coûts des violences sexistes et sexuelles sur les victimes²¹¹ et sur la société qui finance les services publics pour les accompagner, les protéger et les soigner²¹².
- Il faut y ajouter les coûts individuels indirects pour toutes les personnes victimes, soit très majoritairement des femmes²¹³ et pour la société qui doit répondre à ces souffrances. Par exemple le coût d'un viol pour les victimes saisissant la Justice est estimé à plus de 10 000 €²¹⁴.

Le CESE réitère sa demande de respect de la loi et de mise en œuvre immédiate de l'obligation d'éduquer les jeunes tout au long de leur scolarité à la vie affective, relationnelle et sexuelle.

208 Selon Santé publique France entre 2020 et 2022, en France, l'infections à chlamydia a augmenté de 16 %, celle de gonocoques de 91 %, et celle de syphilis de 110 %.

209 *Étude relative à l'actualisation du chiffrage des répercussions économiques des violences au sein du couple et leur incidence sur les enfants en France en 2012*, C. Cavalin, M. Albagly, M. Nectoux, C. Mugner, novembre 2014.

210 *Violences sexuelles faites aux enfants : le coût du déni*, juin 2023.

211 *Le coût de la justice pour les victimes de violences sexuelles*, observatoire de l'émancipation économique des femmes fondation des femmes, novembre 2022.

212 *Le prix des larmes, Le coût caché des violences sexuelles*, Virginie Cresci, éditions Grasset, 2024. Sur la base des travaux de Jacques BICHOT, économiste, *Le fardeau des crimes et délits qui provoquent les blessures de l'intimité*, doc_num.php (centredoc.fr)

213 *Le prix à payer : Ce que le couple hétérosexuel coûte aux femmes*, Lucile Quille, Poche, 2022.

214 FDF-rapport-cout-justice-web-final.pdf (fondationdesfemmes.org).

2. La constitutionnalisation de l'interruption volontaire de grossesse (IVG)

Les droits sexuels et reproductifs des femmes définis par l'OMS²¹⁵ recouvrent de nombreux droits qui ont une incidence concrète sur la vie des personnes : droit à la contraception, à l'avortement, lutte contre les mariages forcés, les mutilations sexuelles, les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle, etc. Ces droits suscitent pourtant encore des réticences d'ordre moral, social, culturel ou religieux. Ils touchent à des représentations collectives encore très ancrées concernant le contrôle du corps des femmes, la façon de faire famille ou encore la restriction de la sexualité à sa seule fonction procréative.

Les droits des femmes sont un marqueur du niveau de démocratie d'un pays. Là où ils reculent, la démocratie recule, les droits humains reculent.

Dès 2019, le CESE a demandé l'inscription de l'IVG dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, car ce droit fondamental demeure constamment menacé par les courants réactionnaires et liberticides, en Europe et partout dans le monde. Les résultats des dernières élections au Parlement européen nous le rappellent. Dans le monde, 24 États interdisent à ce jour totalement l'IVG tandis que d'autres restreignent sévèrement

son accès, incitant les femmes à recourir à des avortements non sécurisés, 40 % des femmes en âge de procréer vivent dans des pays qui restreignent l'accès à l'IVG²¹⁶.

Ainsi, chaque année, dans le monde, ce sont 47 000 femmes qui meurent des suites d'un avortement clandestin, soit une femme toutes les neuf minutes. Les remises en cause du droit à l'avortement dans plusieurs États dont les États-Unis, reflètent combien ces droits restent fragiles. Leurs conséquences pour les femmes, surtout pour les plus démunies économiquement, sont délétères, car elles leur interdisent de disposer librement de leur corps. Les États qui remettent en cause le droit à l'avortement sont ceux qui s'attaquent aux valeurs fondamentales d'égalité des droits.

La France n'échappe pas à ces lobbies puissants : les sites de désinformation très bien construits inondent les réseaux, des campagnes violentes et incessantes à l'encontre du Planning familial et de ses antennes se multiplient. Ces mouvements reliés les uns aux autres au niveau international s'opposent en particulier aux droits à l'avortement, à la contraception, aux LGBTQIA+ et à l'éducation à la sexualité et prônent un « retour » des femmes au foyer, une vision inégalitaire, patriarcale et asservissante. La maîtrise des techniques de lobbying et de communication par ces groupes ultraconservateurs accroît leur

²¹⁵ Le droit d'accéder à la santé sexuelle, à l'information et l'éducation en matière de sexualité, à une vie sexuelle satisfaisante, sans contraintes ni violences, à la liberté de choisir d'avoir ou non des enfants et de décider du moment de leur naissance et, plus généralement, à la liberté de choix en matière de sexualité.

²¹⁶ Source : *Center for Reproductive Rights*.

influence dans le débat public mais aussi au sein des institutions politiques, d'autant que ces mouvements sont massivement financés.

De plus, l'effectivité des droits fondamentaux des femmes reste à conquérir et devrait être garanti : en France, selon le Planning familial, 130 centres IVG ont fermé en 15 ans ainsi que de nombreux centres d'orthogénie accolés aux hôpitaux publics, à la suite des réformes successives et en particulier de la loi Hôpital Patient Santé Territoire de 2009 et la généralisation de la T2A (Tarification à l'activité), qui entravent l'accès aux soins et en particulier à l'avortement.

« La démocratie n'est pas qu'un ensemble d'institutions. Elle doit être un processus d'émancipation des individus, de respect des droits fondamentaux, dont celui des femmes qui subissent encore trop souvent des dominations politiques, économiques, sociales et domestiques ».

Tels sont les termes adoptés par le Bureau du CESE dans une Déclaration du 12 juillet 2022, en faveur de l'inscription du droit à l'interruption volontaire de grossesse (IVG) dans la Constitution, montrant déjà sa pleine mobilisation pour garantir l'effectivité de ce droit fondamental.

C'est l'aboutissement d'un long processus démocratique. De nombreuses organisations et associations se sont fortement mobilisées, ainsi que des citoyennes et citoyens, de tous horizons, relayés par des élus et élus, jusqu'à l'exécutif. Le CESE représentant la société civile organisée a pris toute sa part dans cette mobilisation.

La France est le premier État du monde à inscrire au sommet de sa hiérarchie des normes la liberté garantie aux femmes de recourir à l'IVG. Elle montre ainsi à toutes les femmes du monde que leur mobilisation, leurs actions et leur organisation collective ne sont jamais vaines. Elles sont essentielles à la conquête et à la consolidation de leurs droits. Cet événement marque une progression majeure pour le respect des droits et libertés des femmes en France et porte partout dans le monde un message puissant, dans un contexte où les atteintes aux droits des femmes et plus particulièrement à l'IVG, se multiplient. Ces débats, qui ont eu un écho européen et mondial certain, sont des facteurs indispensables de la démocratie. Pour autant, en France, la conquête des droits des femmes, et le respect de l'ensemble de leurs droits, restent un combat. Les inégalités entre les femmes et les hommes perdurent dans tous les aspects de la vie.

La liberté des femmes à recourir à l'IVG entre donc dans la Constitution²¹⁷ mais cette victoire historique ne doit pas occulter toutes les difficultés concrètes qu'ont les femmes à recourir à l'IVG.

Le CESE réclame l'effectivité des droits sexuels et reproductifs des femmes, en particulier concernant l'accès à l'IVG.

Et, au-delà de ce droit fondamental à disposer de son corps, toutes les inégalités qui persistent, dans la sphère du travail ou les sphères privées, sont attentatoires au principe d'égalité et doivent être combattues avec la même détermination.

²¹⁷ LOI constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse.

VOLET 3

Indicateurs

NOTE 1 - Espérance de vie en bonne santé

Depuis 2016, la publication du rapport annuel sur l'état de la France est l'occasion pour la commission des Affaires sociales et de la santé du CESE de commenter l'évolution de l'indicateur « Espérance de vie en bonne santé » (EVBS) en France. Face aux enjeux majeurs du vieillissement de la population, de la prévalence des maladies chroniques, du poids de la pauvreté et de la précarité mais aussi du financement de la protection sociale, le suivi de cet indicateur doit contribuer à la construction, au déploiement et à l'évaluation des politiques publiques. Cette année, tout en confirmant l'intérêt de cet indicateur, la commission ajoute une réflexion sur des indicateurs complémentaires, existants ou à créer, avec un objectif central : être en capacité de mesurer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre d'une politique de prévention, de promotion de la santé et d'accès aux soins transversale, interministérielle, et mieux articulée avec les autres politiques publiques, économiques, sociales et environnementales. Cette contribution met enfin l'accent sur la question de l'effectivité des droits sociaux et de santé : le CESE y consacra

un avis. Elle doit, au-delà de la lutte contre le non-recours - qui reste massif pour certains de ces droits et prestations- constituer l'objectif des politiques publiques. Les enjeux sont ceux de la cohésion sociale et de la démocratie.

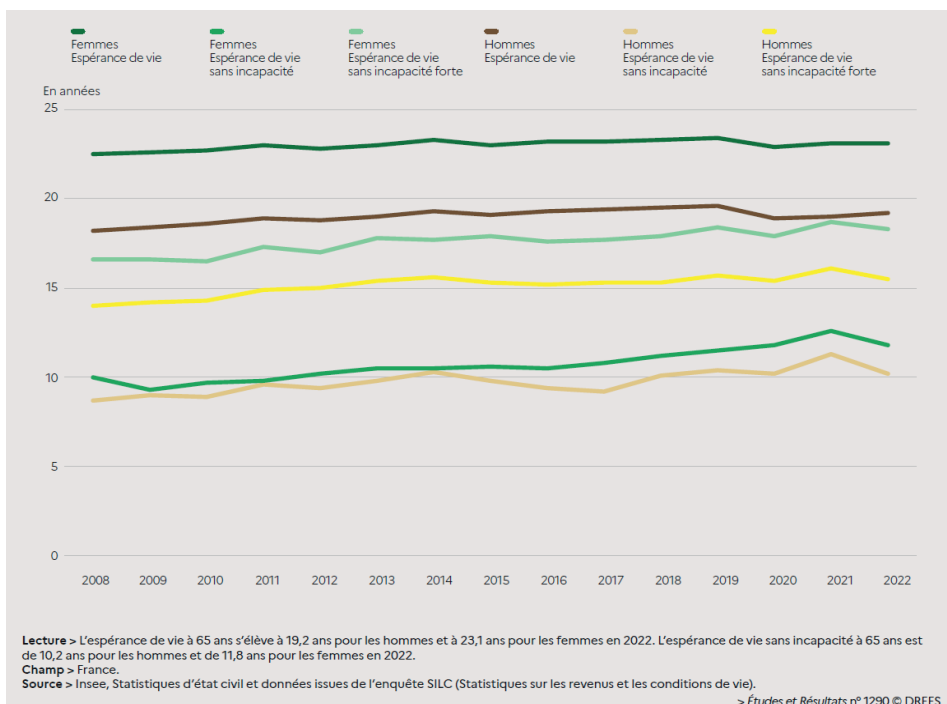
L'espérance de vie à la naissance indique le nombre moyen d'années qu'une génération de personnes peut espérer vivre en étant soumise aux conditions de mortalité d'une année donnée (sans tenir compte des progrès sanitaires ou, au contraire, des nouvelles difficultés, qui pourraient survenir). Cet indicateur est quantitatif : il ne renseigne pas sur la qualité des années de vie gagnées. C'est là l'intérêt de l'indicateur « espérance de vie en bonne santé » (ou « espérance de vie sans incapacité ») : il mesure le nombre d'année qu'une personne peut espérer vivre sans souffrir d'incapacité dans les gestes de la vie quotidienne. Son estimation est réalisée chaque année dans le cadre de l'enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV)²¹⁸. Elle s'appuie sur les réponses à la question « Êtes-vous limité, depuis au moins 6 mois, à cause d'un problème de santé, dans les activités que vous faites habituellement ? ». Les personnes

²¹⁸ Elle constitue la version française du dispositif européen *European Union Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC). Jusqu'en 2021, l'enquête ne couvrait pas les départements d'outre-mer : elle a été étendue à ces départements en 2022, à l'exception néanmoins de Mayotte.

interrogées doivent également indiquer s'il s'agit de limitations fortes ou non, ce qui permet de mesurer « l'espérance de vie sans incapacité forte ». L'espérance

de vie sans incapacité à 65 ans se concentre sur les années vécues après cet âge soit, le plus souvent, après la vie active.

GRAPHIQUE 1 : ESPÉRANCE DE VIE ET DE L'ESPÉRANCE DE VIE SANS INCAPACITÉ À 65 ANS PAR SEXE²¹⁹



En 2022, après la crise sanitaire, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans a baissé, jusqu'à retrouver le niveau de 2020. Mais, ainsi que le relève la DREES²²⁰, les évolutions d'une année sur l'autre doivent être analysées avec précaution. Sur le long terme, entre 2008 et 2022, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans a progressé de 1 an et 9 mois pour les femmes et de 1 an et 6 mois pour les

hommes. Elle s'élève, en 2022, à 11,8 ans pour les femmes et 10,2 ans pour les hommes. Au même âge, l'espérance de vie sans incapacité forte atteint 18,3 ans pour les femmes et 15,5 ans pour les hommes. Les années sans incapacité représentent 53 % des années restant à vivre à 65 ans pour les hommes (contre 47,7 % en 2008) et 51 % pour les femmes (contre 44,7 % en 2008).

²¹⁹ Études et résultats n°1290, DRESS, décembre 2023.

²²⁰ Études et résultats n°1290, DRESS, décembre 2023.

Au sein de l'Union européenne, la France se situe, pour les hommes, au 10^{ème} rang pour l'espérance de vie à la naissance et au 5^{ème} rang pour l'espérance de vie sans incapacité et, pour les femmes, au 2^{ème} rang pour l'espérance de vie à la naissance, mais au 6^{ème} rang pour l'espérance de vie sans incapacité. L'indicateur « espérance de vie sans incapacité » fait écho à la définition globale que donne l'OMS de la santé, comme « *un état de complet bien-être physique, mental et social* » qui ne résulte pas seulement d'une absence de maladie. La commission, qui avait plaidé pour son inscription parmi les indicateurs de richesse, estime que son suivi reste nécessaire. Cet indicateur permet en effet de mesurer les évolutions réalisées non seulement dans la prise en charge des maladies mais aussi dans les champs sociaux, sanitaires, environnementaux et éducatifs qui contribuent à la prévention et à la promotion de la santé.

Face au vieillissement de la population française, phénomène démographique qui va s'accélérer dans les prochaines décennies avec notamment l'augmentation de la part des plus de 80 ans²²¹, la mesure du vieillissement sans incapacité est fondamentale : il faut être capable d'évaluer les progrès réalisés dans la prévention de la perte d'autonomie, dans l'accompagnement de la population et dans le maintien, le plus longtemps possible, de la qualité de vie²²². Les enjeux sont aussi financiers : le CESE n'a pas seulement identifié les besoins liés la perte d'autonomie insuffisamment satisfaits, il a également envisagé les pistes possibles pour leur financement. L'évolution de l'EVBS pourrait être utilisée comme un indicateur de progrès, dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale mais aussi dans le cadre d'une loi pluriannuelle de financement de la perte d'autonomie, dont le CESE a préconisé l'élaboration.

Si l'indicateur d'espérance de vie en bonne santé a pour avantage de renvoyer à l'ensemble des déterminants (économiques, sociaux, environnementaux...) qui influencent l'état de santé des personnes, il doit être enrichi par des indicateurs complémentaires et d'autres informations sur la

santé des populations, notamment la prévalence des maladies chroniques, l'âge de l'entrée en dépendance, ainsi que le niveau des incapacités.

Les inégalités sociales et de santé sont importantes en France : inégalités de genre (les femmes vivent plus longtemps, mais plus

²²¹ Les personnes âgées de 75 ans ou plus représentent, au 1^{er} janvier 2024, une personne sur dix en France (10,4 %) et leur part est en forte augmentation (9,0 % en 2013), Insee Première, n° 1978, janvier 2024.

²²² Cf. les deux avis du CESE : *La prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement*, Michel Chassang, avril 2023 et *Soutenir l'autonomie : les besoins et leurs financements*, Martine Vignau, mars 2024.

longtemps en incapacité), inégalités entre les territoires (plusieurs départements d'Outre-mer, des Hauts-de-France et des régions Grand-Est et Centre cumulent une espérance de vie à 60 ans plus faible et un nombre plus élevé d'années vécues en mauvaise santé)²²³, mais aussi de très fortes inégalités socio-professionnelles et sociales. Le poids des conditions de travail et notamment des effets des expositions aux conséquences du dérèglement climatique (réchauffement, intempéries...) doit être mieux mesuré. En effet, ces inégalités se concrétisent, au final, par des niveaux d'espérances de vie différents : 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus pauvres chez les hommes, 8 ans chez les femmes²²⁴. Elles concernent aussi l'espérance de vie sans incapacité : on parle à cet égard de la « double peine » des moins favorisés qui cumulent une espérance de vie plus faible et des années vécues avec des incapacités plus nombreuses²²⁵. Ces inégalités justifieraient que soient étudiées plus précisément les tendances en cours dans différents groupes de populations (âges, genre, catégories socio-professionnelles, conditions de vie et de travail ...) ou encore de s'interroger sur les causes des disparités entre les territoires.

Il existe un lien étroit entre la qualité de l'environnement, le bon fonctionnement des écosystèmes et la santé des personnes²²⁶.

Les conséquences pour la santé des dégradations de l'environnement et du dérèglement climatique s'aggravent et sont de mieux en mieux documentées. Leur coût humain, social et économique est considérable : il confirme toute la pertinence du concept *One Health*/une seule santé promue par l'Organisation mondiale de la santé, qui promeut une intégration plus forte des objectifs de santé dans la définition des politiques publiques. L'indicateur espérance de vie en bonne santé peut être un marqueur des progrès obtenus dans cette direction, à condition toutefois que s'y ajoute une plus grande prise en compte des enjeux de la lutte contre la pauvreté²²⁷ : les populations les plus précaires sont en effet les plus exposées aux risques environnementaux, et sont aussi celles qui accèdent le plus difficilement aux soins et aux actions de prévention. Il faut donc mener une action conjointe, contre les inégalités sociales et contre les inégalités environnementales. Dans son avis sur la santé-environnement, le CESE en a tiré les conséquences en termes d'indicateurs en préconisant de « Généraliser la

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

224 *L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes*, Nathalie Blanpain, Insee Première, n° 1687, février 2018. En 2012-2016, les hommes parmi les 5 % les plus aisés, qui disposent en moyenne de 5 800 € par mois, ont une espérance de vie à la naissance de 84,4 ans. À l'opposé, les 5 % des hommes les plus modestes, qui vivent avec 470 € par mois, ont une espérance de vie de 71,7 ans. La publication précise qu'« aux alentours d'un niveau de vie de 1 000 euros par mois, 100 euros supplémentaires sont associés à 0,9 ans d'espérance de vie de plus chez les hommes et 0,7 ans chez les femmes ».

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

226 Cf. avis *Pour une politique publique nationale de santé-environnement au cœur des territoires*, corapporteuses Agnès Popelin-Desplanches et Isabelle Dorresse, CESE, mai 2022.

227 La Feuille de route de la France pour l'agenda 2030 (enjeu 1 : Agir pour une transition juste, en luttant contre les inégalités et en garantissant les mêmes droits, opportunités et libertés à toutes et à tous) prévoit (priorité 1.3) de « systématiser la prise en compte des enjeux de pauvreté dans les politiques publiques, au service d'une transition juste ».

mesure de l'impact des politiques publiques sur la santé animale, végétale et humaine à tous les échelons territoriaux et d'évaluer leurs conséquences au regard d'indicateurs dont l'espérance de vie en bonne santé, les effets sur les 20 % les plus pauvres et les inégalités de genre²²⁸. »

Plus que l'exposition à un facteur de risque unique, c'est l'agrégation d'un ensemble d'expositions à différents facteurs tout au long de la vie qui crée et renforce

les inégalités de santé. Celles-ci sont à l'interaction des inégalités sociales, des inégalités environnementales et des inégalités socioprofessionnelles. Elles confirment l'importance de la notion d'exposome : intégrée dans la loi depuis 2016 (loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé), elle doit encore recevoir une traduction en termes d'indicateurs pour contribuer à faire évoluer les politiques publiques.

Enfin, en matière de santé et en matière sociale, les droits pourtant énoncés dans la loi ou les engagements internationaux liant la France ne sont pas effectifs. Cette ineffectivité est un échec des politiques publiques, vis-à-vis des personnes directement concernées, mais aussi, plus globalement, du point de vue de la légitimité de notre modèle de protection sociale. L'ampleur du non-recours est confirmée enquêtes après enquête : il concerne par exemple près d'un tiers des personnes qui sont éligibles au RSA ou à l'Assurance chômage. Il faut mieux le mesurer, mais aussi mieux le comprendre et mieux analyser ses conséquences. Se limiter à comparer les bénéficiaires effectifs avec le nombre de personnes éligibles ne permet pas d'appréhender suffisamment les causes de ce phénomène.

Des enquêtes complémentaires sont nécessaires, pour mieux évaluer les poids respectifs de différents facteurs qui contribuent à l'ineffectivité des droits, comme la complexification de notre système de solidarité, les conditionnalités, l'éloignement des services publics et la dématérialisation, mais aussi d'autres difficultés auxquelles sont confrontées les populations, l'éloignement des institutions ou la peur du jugement en particulier. Le CESE y consacrera un avis en rappelant l'universalité des droits, dans la continuité de ses précédents travaux sur la pauvreté mais aussi dans la continuité de la loi du 29 juillet 1998 sur la lutte contre l'exclusion. Ses préconisations porteront sur la conception même des politiques publiques.

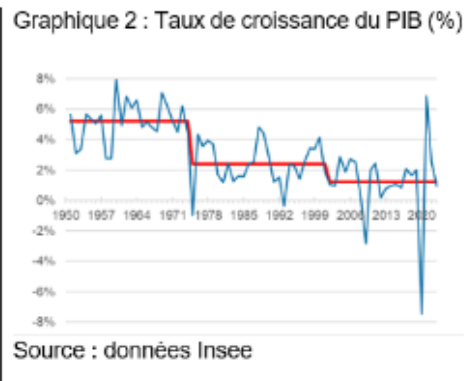
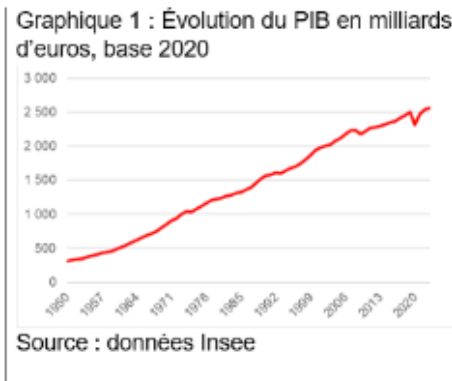
²²⁸ Pour une politique publique nationale de santé-environnement au cœur des territoires, corapporteuses Agnès Popelin-Desplanches et Isabelle Doresse, CESE, mai 2022 (préconisation n° 11).

NOTE 2 - Le Produit intérieur brut (PIB)

Le produit intérieur brut (PIB) : un indicateur économique vieux de 90 ans

Le produit intérieur brut (PIB) est l'un des principaux instruments utilisés pour mesurer l'activité économique d'un pays. Introduit par Simon Kuznets en 1934 et devenu la norme, il représente l'ensemble de la production, donc la richesse créée, au sein d'une économie sur une année. Le PIB en volume, c'est-à-dire à prix constants²²⁹, et son évolution, assimilée à la notion de croissance économique, sont les indicateurs les plus fréquemment utilisés pour analyser la conjoncture économique.

GRAPHIQUE 1 ET 2 : L'ÉVOLUTION DU PIB AU FIL DES DÉCENNIES : LE RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE



En 70 ans, le PIB français a été multiplié par plus de huit, passant de 309,1 milliards d'euros en 1950 à plus de 2 565,3 milliards en 2023 (cf. graphique 1), soit un taux de croissance annuel moyen d'environ 3 %. Cette évolution a varié selon le temps (cf. graphique 2). Durant les Trente glorieuses, le PIB a augmenté de façon

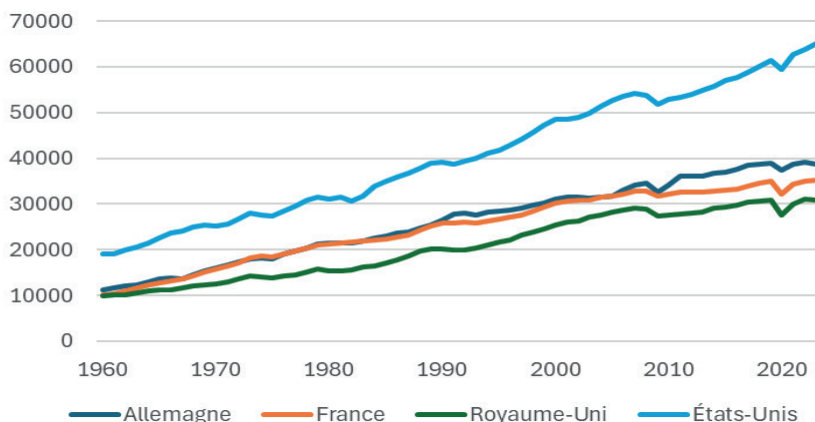
significative, de 5,3 % en moyenne par an entre 1950 et 1974, du fait notamment de la reprise d'après-guerre, du baby-boom et des nombreuses innovations technologiques qui ont permis d'augmenter la productivité. Dans les années 1980, à la suite des premiers chocs pétroliers, la croissance du PIB a ralenti. Dans les années 2000,

²²⁹ Les prix constants sont les prix en valeur réelle c'est-à-dire corrigés de la variation des prix par rapport à une donnée de référence, comme dans le graphique 1 ci-dessous, l'année 2020, Insee.

la croissance stagne légèrement, avec des taux dépassant rarement les 2 % dans les années 2010, à part la crise de 2008-2009 qui voit le taux de croissance plonger à près de - 3 %. Ainsi, on constate que même si le PIB continue

d'augmenter, son taux de croissance diminue, illustrant les hypothèses économiques de Ricardo sur le rendement marginal décroissant, et suggérant une sorte de plafond pour la croissance.

GRAPHIQUE 3 : PIB PAR HABITANT 1960-2023
(UNITÉS DE DEVISES LOCALES CONSTANTES)



Source : données de la Banque mondiale

Le PIB peut aussi être utilisé pour mesurer un niveau de richesse pour chaque individu (le PIB par habitant). En tenant compte des différences internationales, le PIB en standard de pouvoir d'achat (SPA) permet des comparaisons entre les pays. Depuis 1970, le PIB par habitant a augmenté pour la plupart des pays (cf. graphique 3).

Si la France et l'Allemagne avaient des niveaux similaires de richesse par habitant en 1970, le décrochage économique de l'Allemagne depuis 2000 se traduit par un PIB par habitant supérieur à celui de la France.

Le PIB par région

TABLEAU 1 : PIB PAR RÉGION (EN 2022)

Région	PIB (en millions d'euros)	% du PIB	PIB par habitant (en euros)
Ile-de-France	782 639	29,67%	63 256
Auvergne-Rhône-Alpes	304 681	11,55%	37 271
Provence-Alpes-Côte d'Azur	206 744	7,84%	40 043
Nouvelle-Aquitaine	199 575	7,57%	32 661
Occitanie	193 064	7,32%	31 710
Hauts-de-France	185 472	7,03%	30 968
Grand Est	178 925	6,78%	32 159
Pays de la Loire	137 051	5,20%	35 235
Bretagne	115 184	4,37%	33 648
Normandie	107 192	4,06%	32 210
Bourgogne-Franche-Comté	87 549	3,32%	31 323
Centre-Val de Loire	79 992	3,03%	31 093
La Réunion	21 668	0,82%	24 663
Corse	10 304	0,39%	29 260
Guadeloupe	9 877	0,37%	25 903
Martinique	9 654	0,37%	27 179
Guyane	4 562	0,17%	15 656
Mayotte	3 347	0,13%	11 579

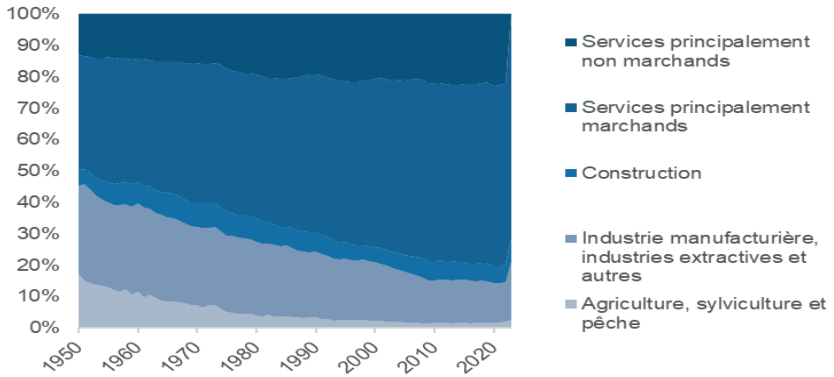
Source : données Insee

Lorsque l'on s'intéresse au PIB par région, d'importantes disparités apparaissent sur le territoire. Alors que l'Île-de-France représente à elle seule près de 30 % du PIB français (cf. tableau 1), son PIB par habitant est deux fois supérieur à la moyenne nationale (31 434 euros par habitant). Les écarts de richesses entre les DROM et la France métropolitaine sont de l'ordre de 1,5 fois (le PIB par habitant est 72 % supérieur dans l'Hexagone comparé aux territoires d'outre-mer).

Ces disparités soulignent la nécessité d'adopter des approches différenciées pour le développement régional, afin de mieux répondre aux besoins spécifiques de chaque territoire.

Le PIB par secteur

GRAPHIQUE 4 : ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DE VALEUR AJOUTÉE PAR BRANCHE (1950-2023)



Source : données Insee²³⁰

La répartition de la valeur ajoutée²³¹ par branche illustre la tertiarisation de l'économie en marche depuis 1950. À eux seuls, les services (marchands et non marchands) représentent plus de 77 % du PIB (cf. graphique 4). Des secteurs historiquement importants comme les industries ou l'agriculture

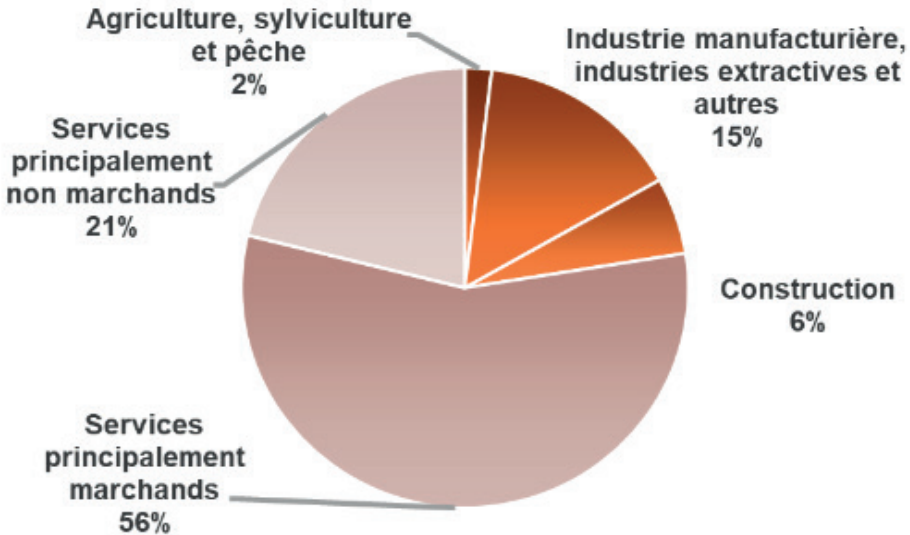
ont vu leur part dans la valeur ajoutée totale diminuer de près de 30 points de pourcentage. Il ne représente aujourd'hui que 17 % de la création de valeur (contre 45 % en 1950). On comprend donc l'effort de l'État à réindustrialiser²³² les territoires.

²³⁰ Note de lecture : en 1950, l'agriculture, la sylviculture et la pêche représentaient 17,2 % de la valeur ajoutée totale.

²³¹ Pour préciser, le PIB est ici défini comme la somme des valeurs ajoutées. C'est l'une des autres méthodes. La valeur ajoutée traduit le supplément de valeur donné par une entreprise ou une administration par son activité. Ainsi, en additionnant les valeurs ajoutées à chaque étape de la production, on peut estimer la richesse créée (soit le PIB).

²³² Voir fiche *Attractivité, réindustrialisation et effort de recherche en France*.

GRAPHIQUE 5 : VALEUR AJOUTÉE PAR BRANCHE EN 2023



Source : données Insee

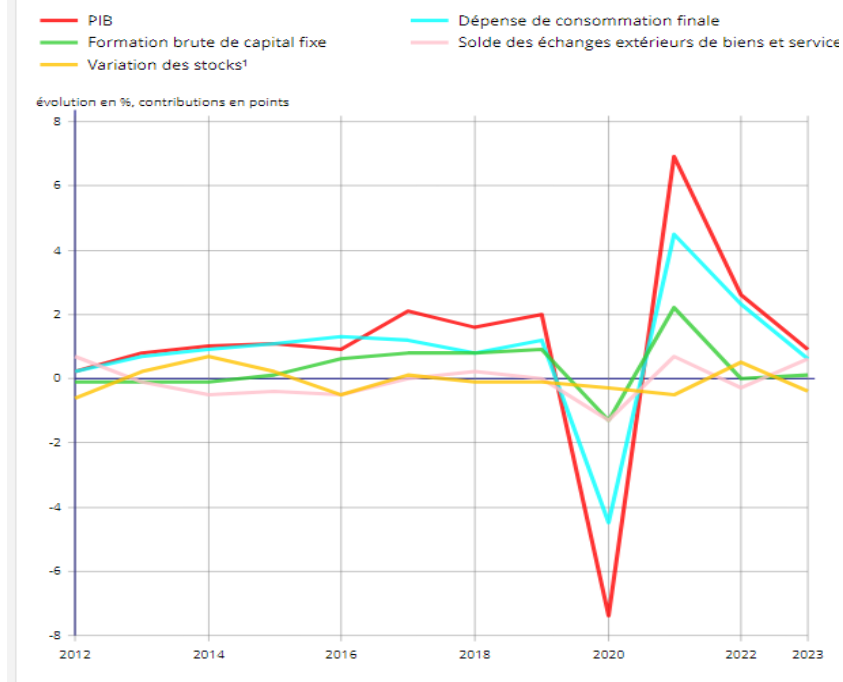
En 2023, ce sont principalement les services marchands et non marchands qui composent la majeure partie de la valeur ajoutée créée (cf. graphique 5). En particulier, les activités immobilières, scientifiques, techniques et le commerce représentent à eux seuls plus de 40 % de la valeur ajoutée (soit 994,4 milliards d'euros courants). Les activités non marchandes (administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale) constituent également une part significative de la valeur ajoutée (21,16 %).

En examinant la répartition de la valeur ajoutée par région en 2021²³³, on observe que dans les DROM, le secteur tertiaire non marchand représente une part encore plus importante (près de 40 % dans les DROM contre 22,5 % en France métropolitaine). En Île-de-France, c'est principalement le secteur des services tertiaires marchands (notamment la recherche) qui contribue à la création de valeur.

233 Valeur ajoutée par branche en 2021, comparaisons régionales, Insee.

Analyse des composantes du PIB

GRAPHIQUE 6 : CONTRIBUTIONS DES PRINCIPAUX AGRÉGATS À L'ÉVOLUTION DU PIB (2012-2023)

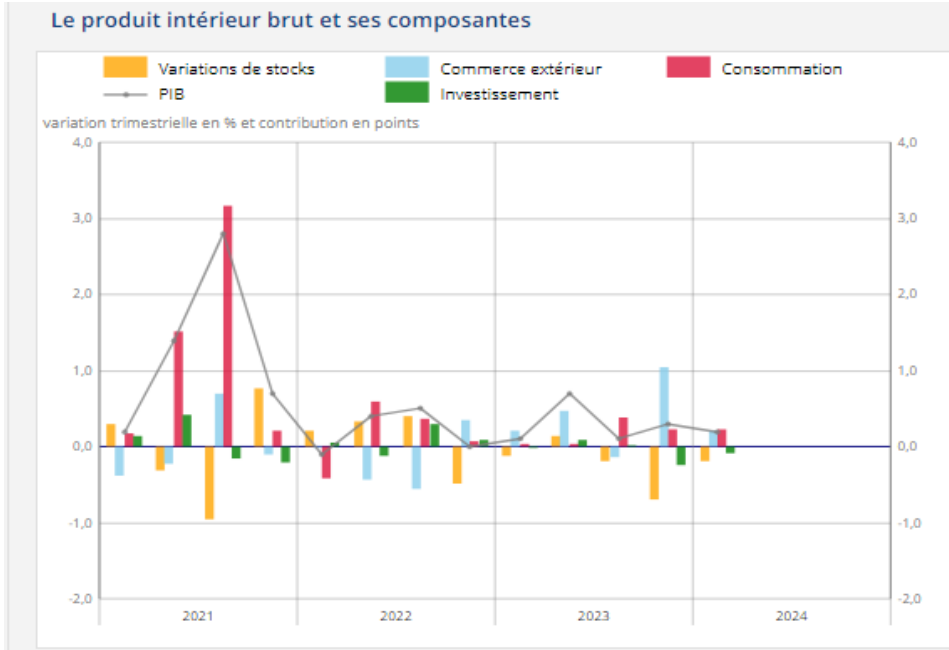


Source : Insee

Entre 2012 et 2019, la croissance du PIB était relativement faible, avec des taux stagnants entre 1 % et 2 % (cf. graphique 6). La consommation a été le principal moteur de la croissance du PIB, bien que ce soit aussi la composante la plus volatile et la plus sensible aux chocs. En effet, la consommation impacte le PIB et en dépend également (car le PIB définit en partie le revenu disponible à la consommation des ménages).

On note également que le solde extérieur a eu un impact relativement faible, voire négatif sur le PIB à cause de l'accroissement du déficit extérieur, tandis que l'investissement a plus fortement contribué à la croissance.

GRAPHIQUE 7 : ÉVOLUTION DES COMPOSANTES TRIMESTRIELLES DU PIB (2021-2024)



Source : Insee

En analysant plus en détail les composantes et leurs contributions trimestrielles à la croissance, en 2021, c'est la reprise de la consommation après la crise Covid-2019, notamment l'augmentation de la demande publique liée aux dépenses du Gouvernement, qui a principalement soutenu la croissance du PIB (+ 6,4 %).

En 2022, les conséquences économiques de la sortie de la crise sanitaire se font moins sentir et la croissance du PIB ralentit (+ 2,5 %). Le climat politique international plus instable, accompagné d'une forte inflation et de la hausse des prix de l'énergie ont participé à réduire la demande intérieure. Seuls les investissements ont contribué positivement au long de l'année 2022. La France reste l'un des pays avec un taux d'épargne des ménages le plus élevé (16,9 % en 2023) ce qui soutient

fortement l'investissement.

En 2023, la croissance du PIB ralentit davantage (+ 1,1 %). L'évolution du solde extérieur, c'est-à-dire la différence entre importations et exportations, a joué un rôle clé dans la croissance trimestrielle. Bien que le solde reste très largement déficitaire – 56,4 milliards d'euros en 2023 (– 73,9 milliards d'euros en 2022, soit une baisse de 23 %), la baisse globale de la valeur des importations, et la hausse des exportations au dernier trimestre de 2023 ont permis d'accroître le PIB. La baisse de l'investissement (- 0,7 %) a également contribué au taux de croissance relativement faible de l'année 2023. Cependant, le PIB se trouve maintenant 1,9 % supérieur à son niveau pré-covid.

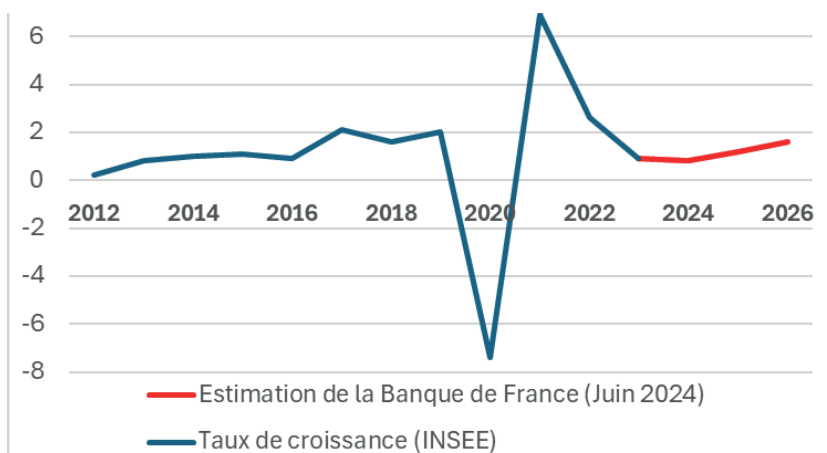
Au premier trimestre 2024, le PIB en

volume croît modérément (+ 0,3 %). La consommation des ménages ralentit et l'investissement continue de diminuer. Mais les exportations

et les importations contribuent positivement à la croissance comme en 2023, malgré un impact négatif des stocks.

Prévisions et perspectives de croissance

GRAPHIQUE 8 : TAUX DE CROISSANCE ESTIMÉ DU PIB RÉEL (%)



Sources : Insee, prévisions de la Banque de France

En 2024, les premiers chiffres de la conjoncture annoncent une croissance du PIB qui devrait atteindre les 0,8 %, encore très faible comparés aux taux de croissance pré-covid, et 0,1 point de moins comparé à la croissance de 2023. Cette croissance sera tirée par la consommation des ménages, et le troisième trimestre bénéficiera des Jeux olympiques (avec une croissance trimestrielle estimée à 0,3 % par l'OFCE), mais les ajustements budgétaires (coupes de 20 milliards d'euros dans la loi de finances 2024) auront un impact négatif.

À un horizon plus étendu, les prévisions de la Banque de France font état d'une croissance du PIB à 1,2 % (1,3 % selon l'OFCE, et l'OCDE) pour 2025 et 1,6 % pour 2026. Ces estimations à la hausse font suite à un contexte économique plus favorable, notamment lié à la baisse des prix de l'énergie et au relâchement des taux d'intérêt²³⁴ qui devraient favoriser l'investissement privé. Pour autant, les prévisions de croissance restent inférieures à 2 % dans la tendance de long terme illustrée dans le graphique 2 de ralentissement de la croissance.

²³⁴ Baisse des taux directeurs de 0,25 point, passant à 3,75 %, par la BCE le 6 juin 2024.

Les limites du PIB et les alternatives

Selon Dominique Meda, « **le PIB est un indicateur grossier et trompeur** » du fait des limites intrinsèques à sa construction. La richesse évaluée par le PIB ne prend en considération que les activités « monétisées » et n'intègre pas les activités non-marchandes comme le travail domestique, les activités contributives qui incluent les tâches et services non rémunérés qui apportent une valeur économique et sociale (travail domestique, bénévolat, soins informels), estimées à 1 557 milliards d'euros soit 68 % du PIB²³⁵. De plus, le PIB ne mesure pas l'impact des activités sur l'ensemble de l'économie, notamment les externalités sur l'environnement, les inégalités ou encore la santé. Par exemple, les dépenses liées à la réparation des dommages causés par le réchauffement climatique sont incluses dans le PIB. Cela peut créer une apparence de croissance alors que ces coûts auraient pu être évités. Le PIB ne tient pas suffisamment compte des réalités sociales et environnementales et offre une vision trop limitée de la richesse créée dans une année. Depuis les années 1990, économistes et chercheurs réfléchissent à des

indicateurs complémentaires du PIB²³⁶. Le CESE a longtemps commenté les « nouveaux indicateurs de richesse²³⁷ » dans ses rapports annuels sur l'état de la France (RAEF) de 2016 à 2022 qui, depuis la loi Sas de 2015²³⁸, doivent être publiés annuellement par le Gouvernement. Dans son RAEF 2021²³⁹ en particulier, le CESE regrettait que l'absence de prise en compte sérieuse de ces nouveaux indicateurs par le Gouvernement dans la fabrique des politiques publiques et de leur évaluation constituait un obstacle à la formulation de politiques répondant aux enjeux sociaux et environnementaux de notre époque. Fruit de plusieurs années de réflexion²⁴⁰, l'Insee prévoit de présenter de nouveaux indicateurs et un calcul de croissance ajusté par les émissions carbone²⁴¹.

Alors que les taux de croissance diminuent depuis les Trente glorieuses, les questions de post-croissance, de décroissance et de sobriété s'invitent de plus en plus au débat²⁴². La méthode mérite d'inclure également davantage la parole citoyenne : le CESE a appelé dès 2009 à « *associer étroitement les citoyens et la société civile au choix des indicateurs et à l'évaluation de leurs évolutions*²⁴³ ».

235 *L'activité contributive : l'invisible qui fait tourner le monde*, mars 2022.

236 L'indicateur de développement humain (IDH), développé en 1990 par le Programme des Nations Unies, prend en compte l'espérance de vie et le taux d'alphabétisation. L'indice de santé sociale (ISS) élaboré par Florence Jany-Catrice en 2008, est basé sur les inégalités de revenus, de logement ou encore de consommation. On peut aussi noter les dix nouveaux indicateurs de richesses présentés en 2008 par le rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi.

237 *Indicateurs de richesse nationale*, Insee.

238 LOI n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques. Mais depuis 2019, aucun des rapports n'a été soumis.

239 Dans le RAEF 2021, le CESE faisait le bilan des cinq RAEF précédents mettant en avant les limites des nouveaux indicateurs de richesse (notamment leur non contemporanéité) et l'absence d'appropriation par le Gouvernement.

240 *Autour et au-delà du PIB : nouvelles questions pour la comptabilité nationale, nouvelles pistes de réponse*, Blog Insee 2020 ; *Comment l'Insee entend dépasser le PIB*, l'Opinion, mai 2024.

241 Par ailleurs, l'Insee assure le suivi des 17 objectifs de développement durable définis par l'ONU et déclinés, en France, en 98 indicateurs : Indicateurs pour le suivi national des objectifs de développement durable, Insee.

242 *La post-croissance, mais avec quels indicateurs ?*, Cairn.info.

Ralentir ou périr. L'économie de la décroissance, Timothée Parrique, Seuil, Paris, 2022, Cairn.info.

Transition écologique : croissance vs décroissance : de quoi parle-t-on ?, Le Conseil économique social et environnemental (lecese.fr).

243 *Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique*, CESE, mai 2009.

NOTE 3 – temps de vie et transports

1. Introduction

C'est la première fois que le CESE, dans son rapport annuel sur l'état de la France, se penche sur l'indicateur « durée des déplacements domicile-travail ».

Le temps passé pour aller au travail et pour revenir au domicile, c'est du temps qui s'ajoute au temps de travail et qui réduit donc le temps libre consacré à la famille, aux amis, aux loisirs ou encore à des engagements associatifs²⁴⁴. Il existe donc un lien entre le temps de déplacement domicile-travail et la qualité de vie²⁴⁵. Il existe également un lien entre niveaux de vie et temps de déplacement domicile-travail, les ménages des quintiles inférieurs enregistrant des durées en plus nette croissance.

Dans cette note, nous traitons des données partagées par le Laboratoire Ville Mobilité Transports de l'Université Gustave-Eiffel, ainsi que celles du ministère de la Transition écologique et complétons leur analyse avec des travaux de l'Insee et de l'Institut Paris Région. L'approfondissement de l'analyse s'est heurté à la rareté des données

disponibles et leur ancienneté. Des méthodes plus innovantes, recourant au GPS, permettent de compléter et d'actualiser ce tableau général.

2. Des sources statistiques

L'Insee, à l'occasion des recensements successifs, interroge les personnes qui résident en France et leur demande où ils habitent et où ils travaillent. Ensuite ces données sont traitées pour obtenir la longueur du déplacement domicile-travail. Cette longueur s'exprime en kilomètres et non pas en nombre de minutes ; le résultat n'en n'est pas moins fort instructif²⁴⁶.

Le ministère de la Transition écologique (Service des données et études statistiques - SDES) réalise périodiquement des enquêtes nationales sur les transports et les déplacements (ENTD) des Français et des Françaises en 1994 et 2008 et, la plus récente, l'enquête mobilité des personnes (EMP) en 2019 (juste avant la Covid et donc comparable avec les précédentes). Dans ces enquêtes, on distingue la mobilité à courte distance et la mobilité à longue distance. Le seuil est fixé

244 L'avis du CESE *Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique*, corapporteurs Dominique Joseph et Martin Bobel, adopté le 28 mai 2024 montre bien que la vie associative est indispensable à la cohésion sociale.

245 *Le temps de trajet domicile-travail et ses impacts* - <https://www.fondation-travailler-autrement.org>.
246 *Le trajet médian domicile-travail augmente de moitié en vingt ans pour les habitants du rural*, Insee Première n°1948, mai 2023. Aude Lécroart et Sandrine Chaumeron montrent que le trajet médian domicile-travail est passé de 5,5 km en 1999 à 7,8 km en 2019 soit une augmentation de 42 % en 20 ans. Plus précisément, l'augmentation aura été de 54 % en milieu rural et de 27 % en milieu urbain.

L'Insee réalise par ailleurs des enquêtes sur l'emploi du temps des Français et des Françaises. Le temps qu'ils passent en trajet domicile-transport correspond bien à une des questions posées. Malheureusement, l'enquête la plus récente date de 2010 et les données, obsolètes, ne sont pas pertinentes dans le cadre de notre analyse.

à 80 km autour du domicile. Seuls les déplacements domicile-travail de moins de 80 km sont traités²⁴⁷.

La Région Ile-de-France réalise aussi périodiquement des enquêtes sur les déplacements dans la région francilienne (enquête globale transport – EGT - 2010 et 2019)²⁴⁸. Ces déplacements sont plus longs que dans le reste du pays. Des tris ont pu être réalisés qui permettent de mettre en évidence des différences en niveau et en évolution selon le genre et selon le niveau de revenu.

3. Des résultats chiffrés

3.1. Au niveau de la France entière

L'enquête EMP 2019 révèle que, pour les déplacements tous motifs confondus, depuis 2008, les distances liées aux déplacements de proximité (moins de 10 km) ont diminué de 10 % tandis que celles liées aux déplacements du quotidien longs (plus de 10 km) ont augmenté de 20 %²⁴⁹.

Concernant plus spécifiquement la durée des déplacements (cf. tableau 1), la tendance est à la hausse et ce, plus nettement en ce qui concerne les déplacements domicile-travail.

TABLEAU 1 : ÉVOLUTION DE LA DURÉE MOYENNE D'UN DÉPLACEMENT DOMICILE-TRAVAIL EN FRANCE DE 1994 À 2019 (EN MINUTES)

	1994	2008	2019	Taux annuel d'augmentation	
				1994 à 2008	2008 à 2019
Déplacement domicile-travail	19,0	20,9	24,4	0,68%	1,41%
<i>% par rapport à la date précédente</i>		+10%	+17%		
Déplacement tous motifs confondus	17,3	17,9	20,4	0,25%	1,20%
<i>% par rapport à la date précédente</i>		+3%	+14%		

Source : Ministère de la transition écologique, ENT D 1994 et 2008, EMP 2019 (12 000 répondants)

247 Et donc le phénomène de l'augmentation de la durée moyenne est probablement sous-estimé car ce sont les déplacements longs qui se développent le plus (exemple : Tours-Paris, 235 km).

248 Ces données ont été traitées gracieusement pour le CESE par Laurent Proulhac du Laboratoire Ville Mobilité Transports de l'Université Gustave-Eiffel. Qu'il soit ici vivement remercié.

249 <https://www.cercledestransports.fr/wp-content/uploads/2023/01/2023-01-10-CdT-Transports-les-oublies-A-Broto-V2.pdf>

On note que :

- la durée des déplacements domicile-travail est supérieure à la durée moyenne des déplacements tous motifs confondus : 24,4 minutes contre 20,4 minutes ;
- la durée des déplacements domicile-travail augmente dans le temps passant de 19 minutes en 1994 à 20,9 minutes en 2019 et 24,4 minutes en 2019 ;
- l'augmentation de la durée des déplacements domicile-travail augmente plus entre 2008 et 2019 qu'entre 1994 et 2008 : le taux annuel moyen d'augmentation passant de 0,7 % à 1,4 %. Il y a donc une accélération du phénomène.

3.2. Au niveau de l'Île-de-France

TABLEAU 2 : ÉVOLUTION DE LA DURÉE MOYENNE D'UN DÉPLACEMENT DOMICILE-TRAVAIL (DT) EN ÎLE-DE-FRANCE ENTRE 2001 ET 2019 (EN MINUTES)

	2001	2019	Évolution
Durée moyenne d'un déplacement DT	38	43	+ 13%
Durée moyenne déplacement DT des actifs occupés			
Homme	39	43	10%
Femme	37	43	16%
Durée moyenne déplacement DT des actifs occupés			
ayant un revenu du 1er quintile	38	45	+18%
ayant un revenu du 2ème quintile	37	43	+16%
ayant un revenu du 3ème quintile	37	43	+16%
ayant un revenu du 4ème quintile	39	41	+5%
ayant un revenu du 5ème quintile	39	43	+10%
Pourcentage d'actifs occupés ayant des déplacements DT			
de 29 minutes et moins	38%	30%	Moins 8 points
de 30 à 59 minutes	41%	43%	Plus 2 points
de 60 minutes et plus	21%	27%	Plus 8 points

Source : Laurent Proulhac, Université Gustave Eiffel. L'allongement de la durée domicile-travail, avril 2024 Taille des échantillons : 7 573 pour 2001 et 2 648 pour 2019

On note que :

- la durée moyenne d'un déplacement domicile-travail est supérieure en Île-de-France à ce qu'elle est en moyenne nationale : en 2019, 43 minutes contre 24 minutes ;
- la durée moyenne d'un déplacement domicile-travail est maintenant identique pour les hommes et pour les femmes ;
- la durée moyenne d'un déplacement domicile-travail a augmenté plus vite pour les personnes appartenant aux trois premiers quintiles que pour les personnes plus aisées ;
- les actifs qui ont des durées de transport de plus de 30 minutes représentaient 62 % des actifs en 2001 mais en représentent 70 % en 2019. C'est-à-dire que de plus en plus de personnes subissent de longues durées de transport au quotidien.

L'Institut Paris Région (IPR) a par ailleurs organisé, entre octobre 2022 et avril 2023, une enquête mobilité par GPS (EMG)²⁵⁰ qui améliore la connaissance de la mobilité des Franciliens après la pandémie de 2020 :

- 34,5 millions de déplacements par jour ouvré en Ile-de-France ;
- 92 minutes par jour : temps de déplacement moyen en semaine (dont 50 % pour le motif travail) ;
- 39 % des déplacements sont relatifs au travail. La durée moyenne d'un déplacement domicile-travail est de 38 minutes, tandis que celle d'un déplacement tous motifs confondus est de 24 minutes.

Il convient de souligner que la méthodologie utilisée par l'IPR est différente de celle de l'Université Gustave Eiffel (tableau 2) : 3 337 enquêtés représentatifs de la population francilienne ont accepté de s'équiper d'un traceur GPS qui a enregistré leurs déplacements durant sept jours consécutifs.

3.3. Les changements entraînés par le télétravail.

Les différentes données disponibles relatives au télétravail ne permettent pas d'apprécier les effets précis du télétravail sur la durée de déplacement :

- Selon l'Insee, le nombre de salariés qui télétravaillent une fois par semaine a été multiplié par six entre 2019 (3 %) et 2021 (20 %) et près d'un salarié sur deux occupe une profession où le télétravail n'est pas pratiqué. Ce

sont surtout les salariés des zones d'habitation denses et les cadres qui ont recours au télétravail²⁵¹.

- L'enquête mobilité certifiée du CEREMA 2021-2023, publiée en juin 2024, met également en avant qu'il n'y a que 6 % d'actifs en télétravail un jour moyen de semaine (du lundi au vendredi)²⁵².
- L'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) estimait ainsi en 2020 qu'avec « 10 à 20 % des actifs (hors artisans) en télétravail régulier – soit 20 à 40 % des cadres, ce sont ainsi entre 5 % et 11 % de l'ensemble des déplacements domicile-travail qui pourraient être évités dans le Grand Paris, soit plus de 1,11 à 2,27 millions déplacements par semaine ».
- Selon une étude Statista, en 2024, parmi les salariés, seulement 29 % recourent au télétravail (alors que 50 % d'entre eux exercent une profession où il est pratiqué).

Une augmentation de la part de salariés en télétravail est théoriquement possible. Cependant l'impact sur les déplacements domicile-travail et la durée de ces trajets dans le futur est difficile à mesurer du fait des évolutions sous-jacentes possibles. Par exemple, une personne habitant et travaillant en Ile-de-France, avec deux ou trois jours de télétravail, peut décider de déménager à Bordeaux : cela accroîtra sans doute la durée de des déplacements domicile-travail.

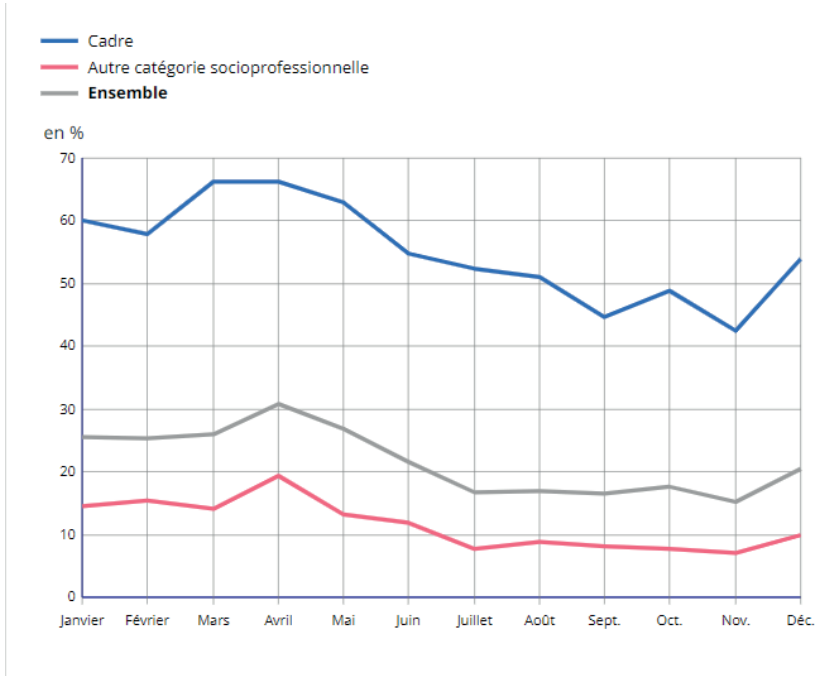
Les inégalités face au télétravail sont recensées tant au niveau de la nature de l'emploi (cf. graphique 1) que sur le plan territorial (cf. graphique 2).

250 Enquête régionale sur la mobilité des Franciliens, Institut Paris Région (institutparisregion.fr).

251 <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6209490#titre-bloc-20> - « En 2021, en moyenne chaque semaine, un salarié sur cinq a télétravaillé ».

252 Flash mobilités, le chiffre clé, Cerema.

GRAPHIQUE 1 : TÉLÉTRAVAIL AU COURS DE L'ANNÉE 2021

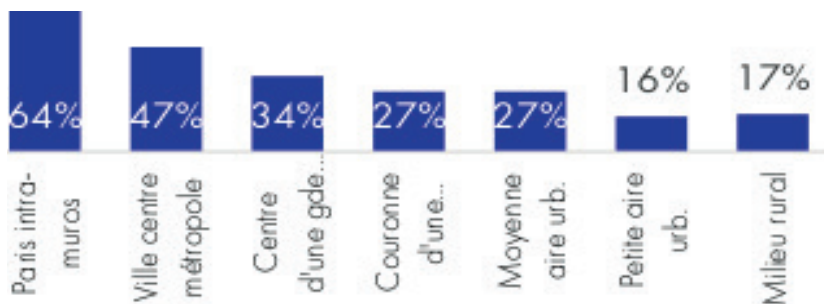


Lecture : en moyenne chaque semaine du mois de janvier 2021, parmi les cadres ayant travaillé au moins une heure dans la semaine, 60,0 % ont télétravaillé.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire, salariés ayant travaillé au moins une heure dans la semaine.

Source : Insee, enquête Emploi 2021.

GRAPHIQUE 2 : PRATIQUE DU TÉLÉTRAVAIL EN FONCTION DES TERRITOIRES²⁵³



²⁵³ https://lobsoco.com/wp-content/uploads/2023/05/LObSoCo_IDHEAL_AL_Au-bureau-sans-bureau_Synthese.pdf.

4. Les conséquences de l'allongement des déplacements domicile-travail

L'allongement de la durée des déplacements domicile-travail entraîne plusieurs conséquences :

- Économiques : des déplacements longs sont défavorables pour la productivité des salariés dans les entreprises²⁵⁴.
- Sociales : des déplacements longs sont coûteux pour les ménages notamment ceux qui ne résident pas dans les centres-villes mieux desservis par les transports collectifs²⁵⁵. Lorsque les prix du carburant augmentent, les ménages vivant loin de leur lieu de travail sont les plus pénalisés.
- Par ailleurs, l'allongement des déplacements a des effets sur la santé, la qualité de vie et le bien-être²⁵⁶.
- Environnementales : des déplacements longs sont difficilement faisables à pied ou à vélo et obligent souvent à recourir à des modes moins écologiques²⁵⁷ comme l'illustre le graphique 3 ci-dessous²⁵⁸.

254 L'étude publiée par l'Université de Cambridge en 2017 *The Britain's Healthiest Workplace research* met en évidence que les employés qui parcourent moins d'une demi-heure de déplacement pour se rendre au travail représentent en moyenne sept jours de productivité de plus par an, en comparaison avec ceux ayant un déplacement de 60 minutes ou plus.

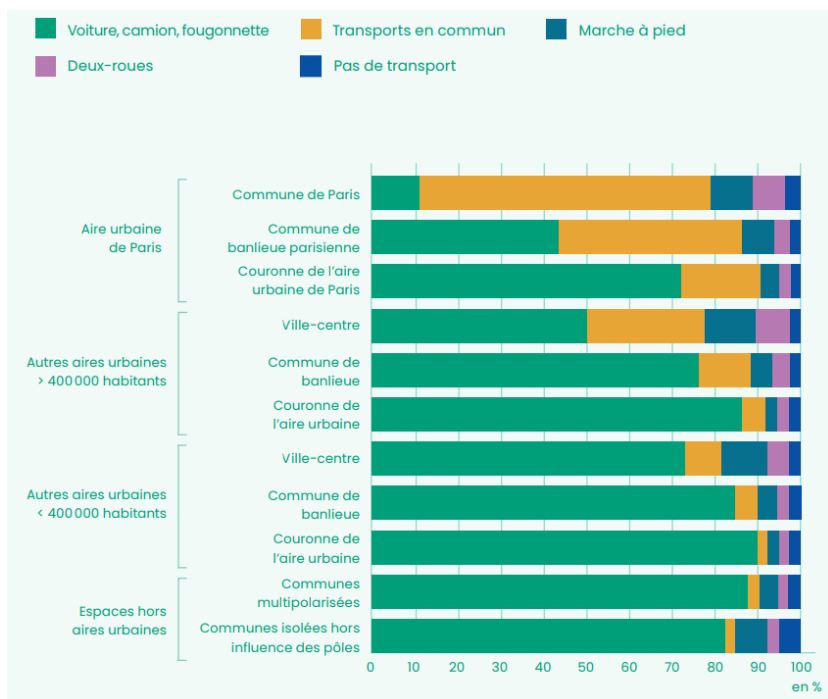
255 Dans son livre *Classes figées : comprendre la France empêchée* (2024), Agathe Cagé explique que les classes vulnérables sont empêchées dans leurs déplacements et subissent la dégradation continue de l'offre de transports publics du quotidien (retards, annulations...).

256 <https://technologia.fr/etudes/etude-technologia-sur-le-stress-decoulant-des-transports-en-commun/>.

257 *Déplacements domicile-travail : des émissions de gaz à effet de serre très variables selon les territoires*, ministère de la transition écologique. Data-Lab, décembre 2023.

258 *Rapport sur l'état des services publics – Transports* (2023) [unkrywixpz520ebu.pdf](https://www.unkrywixpz520ebu.pdf) (umso.co).

GRAPHIQUE 3 : MODE DE DÉPLACEMENT PRINCIPAL DES SALARIÉS POUR SE RENDRE AU TRAVAIL, SELON LE TYPE D'AIRE URBAINE DANS LAQUELLE ILS RÉSIDENT



Les inégalités socio-professionnelles se retrouvent dans la durée de transport domicile-travail. Selon l'IPR, un salarié sur trois est dit « essentiel » en Ile-de-France et ne peut donc exercer en distanciel. Parmi ces salariés « de la première ligne », certains cumulent des déplacements « travail-travail » (artisans, aides-soignantes) qui sont peu étudiés.

Les individus en situation de grande mobilité géographique liée à l'emploi se situent souvent dans des aires urbaines caractérisés par

la concentration de l'emploi dans le centre et la forte tension des prix de l'immobilier résidentiel qui conduisent les personnes à se loger dans la périphérie²⁵⁹.

Les flux de grands mobiles en direction de Paris suivent donc trois logiques différentes : un phénomène d'extension par capillarité de l'attractivité de l'aire urbaine parisienne à l'espace hors aires urbaines aux marges du périurbain parisien, un phénomène d'attraction des pôles situés autour de l'aire urbaine de Paris, et des

²⁵⁹ La grande mobilité géographique domicile-travail : l'inscription spatiale des inégalités entre travailleurs, Cairn.info.

mobilités traversantes organisées autour des liaisons à grande vitesse qui relient Paris à de grandes aires urbaines métropolitaines.

5. Conclusion

La question de la durée des déplacements domicile-travail et de son augmentation a déjà été évoquée, mais de manière incidente seulement, dans des avis du CESE, notamment *Quelles solutions pour les mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?* (juillet 2023) et *Articulation des temps de vie professionnel et personnel : de nouveaux défis* (avril 2024).

Cet indicateur n'est pas sans lien avec le bien-être. Dans l'ouvrage *Bien vivre en Allemagne*²⁶⁰ par exemple, l'indicateur « *proportion de personnes ayant une durée de déplacement supérieure à 30 minutes entre le domicile et le lieu de travail* » fait partie de la mesure du bien-être.

Si la durée de déplacement domicile-travail a augmenté en France de 17 % entre 2008 et 2019, nous ne disposons pas de données plus récentes. Il serait utile d'en avoir afin de mieux orienter les politiques publiques en matière sociale et environnementale. À l'heure de la transition écologique et numérique, du développement du télétravail et de l'aspiration à « travailler là où nous voulons vivre²⁶¹ », une réflexion en profondeur du sujet pourrait être menée par le CESE.

260 *Gut leben in Deutschland Die Bundesregierung*, Berlin, 2017.

261 Pour reprendre le titre du livre de Jean-Christophe Fromantin, *Travailler là où nous voulons vivre. Vers une géographie du progrès*, 2018.

NOTE 4 – Recherche et innovation

Contexte et méthodologie

Cette fiche s'inscrit dans la continuité de l'indicateur analysé dans le RAEF 2023 et qui s'appuie notamment sur l'indicateur « dépenses de recherche » suivi par l'Insee²⁶², le baromètre de l'attractivité de la France établi chaque année par le cabinet de conseil EY²⁶³ et l'indicateur relatif au suivi des technologies critiques de l'Institut australien de stratégie politique (ASPI)²⁶⁴. Ces thématiques sont en effet au cœur de l'actualité économique de la France et de l'Europe en 2024 : après les difficultés d'approvisionnement subies en 2020 et 2021 et alors que l'industrie manufacturière génère tout juste 10 % du PIB, le regain d'autonomie et de souveraineté industrielle et économique est devenu une priorité pour le gouvernement français.

Cette fiche passe en revue les grands programmes destinés à promouvoir la réindustrialisation et les investissements dans l'innovation. Les défis sont nombreux, notamment en termes d'attractivité pour les investissements étrangers et de création d'emplois. Pour atteindre pleinement ses objectifs, la France devra investir davantage dans la recherche et le développement (R&D) et mettre en

place des réformes structurelles pour améliorer l'environnement industriel et renforcer sa compétitivité globale.

Plusieurs dispositifs structurants

FRANCE 2030

À la sortie de la pandémie, la France lançait début 2022 son plan de réindustrialisation, France 2030²⁶⁵, doté de 54 milliards d'euros sur cinq ans et visant notamment à réduire sa dépendance aux importations sur un certain nombre de filières industrielles. Cette démarche s'inscrit dans la dynamique de l'Union européenne à l'œuvre depuis la crise sanitaire (plan de relance, pacte vert, stratégie industrielle). Les États-Unis et le Brésil ont également initié des stratégies de réindustrialisation²⁶⁶.

La part de l'industrie dans les emplois est passée de 26 % en 1980 à 13,3 % aujourd'hui²⁶⁷ et l'ambition du gouvernement est de renverser cette tendance en intégrant les objectifs de transition écologique et énergétique et en s'attaquant à des obstacles tels que les délais administratifs et l'insuffisance des dépenses en recherche et développement.

L'objectif est de faire passer la part de l'industrie dans le PIB de 10 % à 15 % ce qui requiert de grands

²⁶² *Dépenses de recherche – Indicateurs de richesse nationale*, Insee.

²⁶³ *Baromètre EY de l'attractivité de la France 2024*, EY - France.

²⁶⁴ *ASPI's Critical Technology Tracker*, septembre 2023.

²⁶⁵ Présentation du plan France 2030, Elysée (elysee.fr).

²⁶⁶ *Investment reduction act (IRA)* aux États-Unis (août 2022), plan industriel du Pacte vert européen (février 2023), Nouvelle industrie brésilienne (janvier 2024).

²⁶⁷ *Réindustrialisation : pourquoi la France a tout pour réussir ?*, Auguste de Romanet, Le Cercle des économistes 2024.

investissements pour soutenir l'installation d'usines, la relocalisation de sites de production et la création d'emplois. À ce jour, de nombreuses initiatives ont été lancées²⁶⁸, notamment *la gigafactory ACC (Saft/TotalEnergies et Stellantis)*²⁶⁹ dans le Pas-de-Calais.

France 2030 vise aussi à stimuler l'innovation. Près de la moitié de ce plan de relance est ainsi consacré aux start-ups françaises, principalement implantées dans le secteur de l'intelligence artificielle (IA) et les nouvelles technologies. France 2030 y consacra 2,5 milliards d'euros, 560 millions d'euros ayant d'ores et déjà été investis par l'État en 2023.

D'après son premier rapport d'activité²⁷⁰, pour chaque euro investi par France 2030, l'effet de levier sur les capitaux de 1,3, majoritairement en provenance du secteur privé. Plus de 6 000 bénéficiaires et 3 500 projets ont été lancés grâce à France 2030.

Le programme Territoires d'industrie

La première phase de ce programme (2018-2022) a vu 149 Territoires d'industrie déployer 2 000 actions, mobilisant 2 milliards d'euros d'investissements publics. Ainsi plus de 50 000 emplois et 180 formations industrielles ont été créées.²⁷¹

En mai 2023, une nouvelle phase du programme « Territoires d'Industrie » pour 2023-2027, a démarré avec un soutien accru à l'investissement industriel, une enveloppe annuelle de 100 millions d'euros et un renforcement de l'ingénierie

locale. La nouvelle phase vise à accélérer la politique de réindustrialisation et permettre aux territoires de bâtir leur stratégie de reconquête industrielle, avec l'objectif de renforcer la cohésion sociale et territoriale, soutenir l'innovation, les compétences, le foncier et la transition écologique.

L'initiative Tibi

Lancée en 2019, l'initiative Tibi vise à encourager les investisseurs institutionnels à soutenir les entreprises technologiques les plus innovantes²⁷².

La phase 2 de l'initiative, 2023-2026, vise à renforcer les acquis et à augmenter les engagements financiers à 7 milliards d'euros (plus de 6,4 milliards avaient déjà été investis depuis 2019). Elle vise aussi le soutien aux start-ups technologiques dès leur lancement. En mai 2024, cinq nouveaux investisseurs ont été annoncés : Groupe ADP, La Française des Jeux, MACSF, Mérieux Développement et Pfizer. L'objectif est de renforcer les avantages concurrentiels de la France en augmentant la densité et la diversité de l'écosystème technologique, tout en ciblant des segments de marché moins bien couverts comme la *deeptech*²⁷³ et les transitions industrielles et écologiques.

La loi Industrie verte

Promulguée le 23 octobre 2023, la loi dite « Industrie verte » marque un tournant dans la réindustrialisation de la France, visant à en faire le « leader

²⁶⁸ Lauréats des appels à candidatures, info.gouv.fr.

²⁶⁹ Une première gigafactory française de batteries pour l'automobile ouvre dans le Pas-de-Calais, Le Monde, mai 2023.

²⁷⁰ France 2030 : publication du rapport d'activité 2023.

²⁷¹ <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/industrie/politique-industrielle/territoires-d-industrie#:~:text=La%20premi%C3%A8re%20phase%20du%20programme,faveur%20des%20Territoires%20d'Industrie>.

²⁷² Initiative Tibi : un plan pour financer le développement des entreprises technologiques, economie.gouv.fr.

²⁷³ La *deeptech* désigne des innovations de rupture qui révolutionnent des domaines variés, comme l'intelligence artificielle, la biologie ou la *blockchain*.

de l'industrie verte » en Europe. Elle poursuit un double objectif environnemental (réduction de 41 millions de tonnes de CO₂ d'ici 2030) et économique.

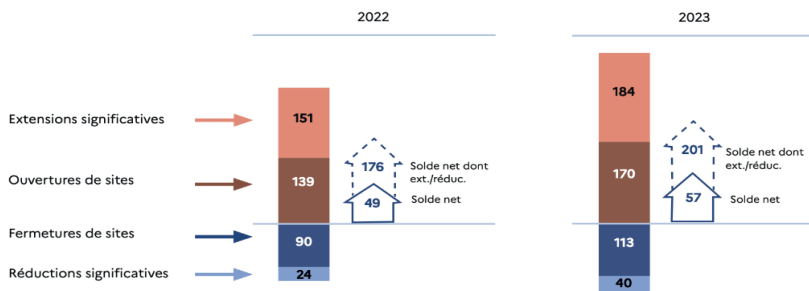
La loi Industrie verte s'organise autour de trois axes majeurs : le financement des industries vertes, la facilitation et l'accélération des implantations industrielles, la réhabilitation des friches et la promotion de la commande publique écologique. Ces mesures visent à assurer une réindustrialisation durable et à positionner la France en tant que leader de l'industrie verte en Europe et se veut une réponse à l'*Inflation Reduction Act (IRA)* américain. La loi a pour objectif de renforcer les investissements

via par exemple le Crédit d'Impôt pour les Investissements dans l'Industrie Verte (CI3V). De plus, dès juillet 2024, les marchés publics devront intégrer des critères environnementaux, tandis que les entreprises bénéficiant d'aides publiques devront mesurer leur impact environnemental via un bilan d'émissions de gaz à effet de serre.

Indicateur de la Direction générale des entreprises (DGE) sur l'état de la réindustrialisation

En 2023, 354 ouvertures et extensions significatives de sites industriels ont eu lieu (contre 290 en 2022, cf. graphique 1).

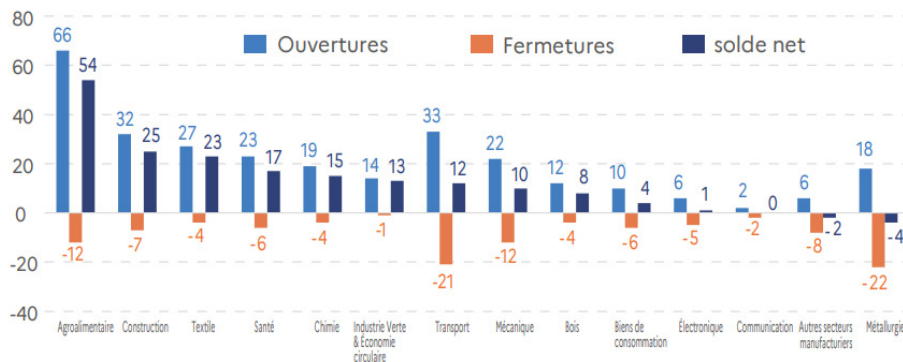
GRAPHIQUE 1 : NOMBRE NET D'OUVERTURES DE SITE INDUSTRIEL EN FRANCE EN 2022-2023



Source

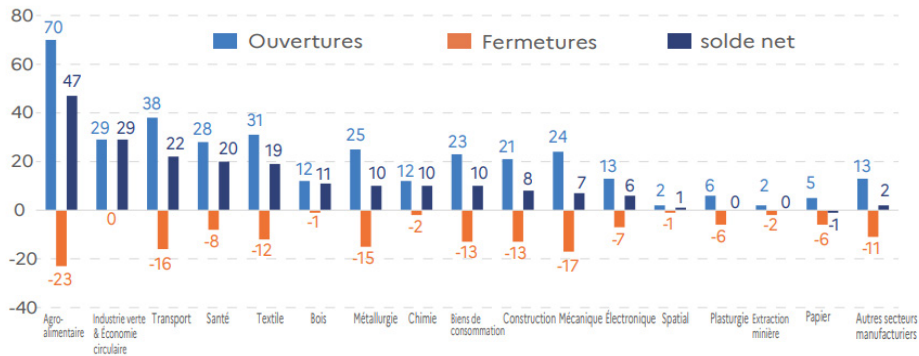
Source : DGE

GRAPHIQUE 2 : RÉPARTITION SECTORIELLE DES OUVERTURES/FERMETURES PAR SECTEUR (2022)



Source : DGE

GRAPHIQUE 3 : RÉPARTITION SECTORIELLE DES OUVERTURES/FERMETURES PAR SECTEUR (2023)



Source : DGE

En 2023, l'industrie verte²⁷⁴ et l'économie circulaire participent grandement à la réindustrialisation du territoire français (37 % des ouvertures nettes)²⁷⁵, ainsi que les secteurs de l'agroalimentaire, des transports et de la santé (cf. graphique 3). Par rapport à 2022, ce sont les secteurs industriels traditionnels qui subissent le plus de fermetures (textile, métallurgie, construction, mécanique...). Même si l'année 2023 a un solde net supérieur à 2022 (cf. graphique 1), grâce aux dynamismes des ouvertures de sites, les fermetures d'usines ont augmenté de 26 %. Enfin, la réindustrialisation ne se limite pas aux seules industries vertes et nécessite une mobilisation de tous les instruments de la politique économique. En Allemagne, le maintien de la part de l'industrie dans le PIB a par exemple impliqué des réformes de la protection sociale²⁷⁶. Par ailleurs, la réindustrialisation n'est pas égale sur le territoire français : l'Auvergne-Rhône-Alpes et la Nouvelle-Aquitaine concentrent à elles seules près de 50 % des ouvertures nettes en 2023²⁷⁷, alors que la région du Nord a vu plus de sites fermés que se créer.

Depuis 2017, l'industrie française connaît une tendance positive en matière de création d'emplois, avec 130 000 emplois salariés en équivalent temps plein créés, dont 28 000 en 2023²⁷⁸. Cette dynamique marque une rupture notable avec les 25 années précédentes, durant lesquelles l'industrie perdait des emplois en raison des délocalisations et des gains de productivité.

Cependant, en 2024, la réindustrialisation en France devrait connaître un ralentissement notable. Selon l'Usine Nouvelle²⁷⁹, les fermetures ou menaces de fermeture d'usines ont dépassé les ouvertures de nouveaux sites industriels au cours des cinq premiers mois de l'année. Le nombre de sites industriels en difficulté a considérablement augmenté, avec 38 usines menacées ou fermées à la fin du mois de juin, contre 23 à la même période en 2023. Malgré les efforts gouvernementaux pour stimuler l'implantation d'usines, la dynamique de réindustrialisation semble donc freinée par des défis économiques et structurels.

274 « Le terme « industrie verte » renvoie à une installation industrielle de fabrication ou d'assemblage des produits ou équipements qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs du solaire photovoltaïque et thermique, des éoliennes à terre et en mer, des batteries et du stockage d'énergie, des pompes à chaleur et de la géothermie, de l'électrolyse, des piles à combustible, du biogaz et du biométhane renouvelables, de la capture, utilisation et stockage de gaz carbonique, des technologies de réseau électrique, du nucléaire. », LOI n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

275 Où en est la réindustrialisation de la France ?, Les Thémas de la DGE, mai 2024.

276 Remonter le poids de l'industrie à 15 % du PIB est un objectif très ambitieux, interview de Thomas Grjebine (économiste au Cepii), Les Échos, août 2023.

277 Baromètre industriel de l'État, mars 2024.

278 Emplois salariés trimestriels - Industrie manufacturière - Section C - CVS, Insee.

279 La réindustrialisation marque le pas en France au premier semestre 2024, l'Usine nouvelle, juin 2024.

Rapport sur les perspectives de l'industrie en France

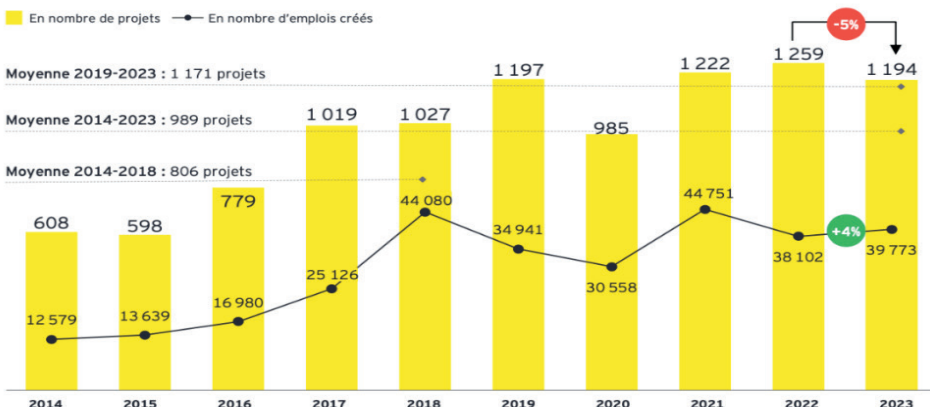
Le rapport rédigé par Olivier Lluansi, intitulé *Réflexion sur l'avenir de nos politiques industrielles à l'horizon 2035*, met en avant les défis et les opportunités liés à la réindustrialisation de la France. Sollicité par le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, et le député, Roland Lescure, ce document insiste sur le fait que la réindustrialisation ne doit pas se limiter à une simple augmentation du PIB. Elle doit avant tout viser à renforcer l'indépendance économique du pays et à consolider la cohésion territoriale. Parmi les objectifs fixés pour 2035, le rapport propose d'augmenter la part du secteur manufacturier à 12 % du PIB et d'équilibrer la balance commerciale industrielle. Pour y parvenir, il est considéré comme essentiel de créer 60 000 emplois industriels chaque année, soit trois fois plus qu'actuellement. Le rapport suggère également de mobiliser l'épargne nationale pour

soutenir le renouvellement du tissu industriel. Pour rendre l'industrie plus attrayante, huit initiatives à court terme sont mises en avant, allant de la promotion du Made in France à l'amélioration de la compétitivité et de l'image de l'industrie. Enfin, le rapport prône une approche globale, intégrant les dimensions économiques, sociales et environnementales, pour réussir cette réindustrialisation dans un contexte marqué par des dépendances extérieures croissantes et la nécessité de réduire l'empreinte environnementale.

Une attractivité en demi-teinte

Si le baromètre EY a, pour la cinquième année consécutive, défini la France comme le pays européen le plus attractif, le nombre de projets d'investissements a diminué en 2023 (cf. graphique 4), des obstacles persistent, notamment en termes de complexité administrative et les créations d'emplois sont moindres que celles d'autres pays moins attractifs.

GRAPHIQUE 4 : NOMBRE D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS ANNONCÉS ET NOMBRE D'EMPLOIS CRÉÉS PAR LES IDE ENTRE 2014 ET 2023



Source : Baromètre EY de l'attractivité de la France 2024

La France a attiré près de 1 194 projets d'investissements étrangers en 2023, en baisse de 5 % par rapport à 2022. Ceci s'explique principalement par le contexte politique défavorable qui a affecté l'attractivité de tous les pays européens, ainsi que par le ralentissement économique et les chocs énergétiques. Par rapport aux autres pays européens, la France arrive cependant en tête du classement. La diversité et la compétence de la population française, associées à un environnement juridique stable et un appui public constant, constituent des atouts majeurs de l'attractivité du pays aux yeux des dirigeants internationaux.

Selon le baromètre, les investisseurs étrangers participent aussi activement à l'effort d'innovation en France, avec 123 implantations ou extensions de centres de R&D en 2023, faisant de la France le plus attractif en Europe dans ce domaine.

Néanmoins, le nombre d'emplois créés par projet en France est relativement faible. Le coût du travail²⁸⁰ relativement élevé ne conduit pas à la création d'autant

d'emplois que dans d'autres pays européens : 35 emplois sont créés en moyenne par projet en France contre 299 en Espagne.

La France pâtit également d'un manque d'attractivité de projets « *greenfield* » (créés *ex nihilo*)²⁸¹. Ce désintérêt peut indiquer un manque de confiance des investisseurs, leur ressenti face à la complexité des opérations administratives françaises ainsi que la rareté et l'augmentation du prix du foncier industriel (+ 75 % sur la période 2018-2022)²⁸². De plus, la dégradation du climat social en France pèse aussi sur l'attractivité globale du pays et la vision des investisseurs²⁸³.

L'effort de recherche reste insuffisant mais le nombre de brevets est en hausse

EFFORT DE RECHERCHE

L'attractivité passe aussi fortement par l'innovation et la capacité des entreprises françaises à investir pour le futur et l'effort de recherche²⁸⁴. En 2022, dernières données disponibles, les dépenses en recherche et développement des entreprises s'élevaient à près 37,8 milliards d'euros (+ 0,6 % par

²⁸⁰ Selon l'Insee, en 2021, le coût horaire de la main-d'œuvre en France était de 38,4 euros, nettement supérieur à celui de l'Espagne qui était de 22,4 euros (70 % plus élevé), et également bien au-dessus de la moyenne de l'Union européenne (UE27) qui s'établissait à 28,7 euros.

²⁸¹ Les projets « *greenfield* » représentent 36 % des projets d'investissement en France contre 77 % en Allemagne et 75 % au Royaume-Uni

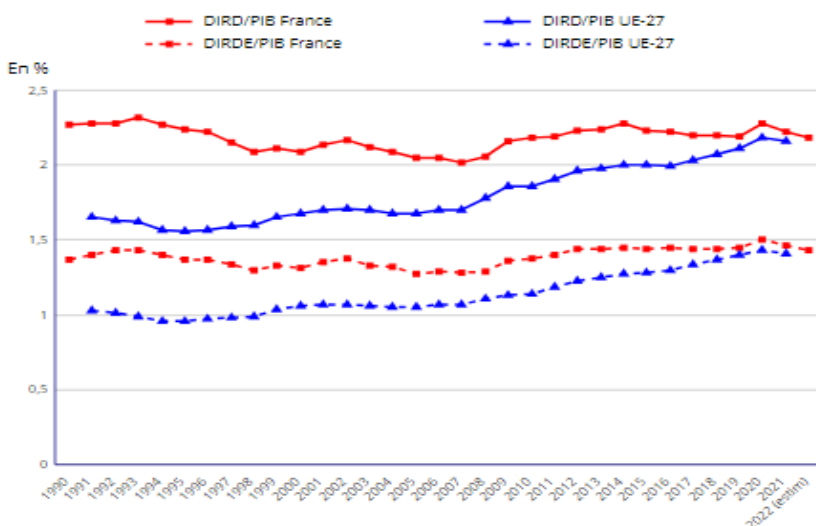
²⁸² *La rareté du foncier économique concerne désormais toutes les régions*, Le Monde, novembre 2023.

²⁸³ *Baromètre annuel (2024)* publié par la Chambre de commerce américaine (AmCham) et le cabinet Bain & Company.

²⁸⁴ L'effort de recherche est mesuré par le ratio entre la dépense intérieure de recherche et développement expérimental (DIRD) et le produit intérieur brut (PIB). Ce ratio est appelé DIRD/PIB. La DIRD représente les moyens financiers, nationaux ou étrangers qui mobilisés pour les travaux de recherche et développement expérimental (R&D) en France. Elle englobe les dépenses des administrations (DIRDA) et des entreprises (DIRDE), intégrant à la fois des dépenses courantes (salaires et fonctionnement) et des dépenses en capital.

rapport à 2021). Pour les administrations, ces dépenses représentaient 19,6 milliards d'euros (+ 0,3 %). En proportion du PIB, l'effort de recherche de la France a fluctué entre 2,05 % et 2,28 % depuis 1990, cette évolution montre une relative stabilité dans l'investissement en R&D au fil des années. Mais ces deux dernières années, l'effort de recherche est en baisse : 2,18 % du PIB en 2022 contre 2,22 % en 2021 (cf. graphique 5) demeurant loin de l'objectif fixé par l'Union européenne à 3 % du PIB. La France investit beaucoup moins que la moyenne de l'OCDE (2,72 %), que l'Allemagne (3,13 %) ou la Belgique (3,43 %).

GRAPHIQUE 5 : PART DES DÉPENSES INTÉRIEURES DE RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT (DIRD) ET CELLE DES ENTREPRISES (DIRDE) DANS LE PIB EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPÉENNE



Source : Insee

En 2022, près de 66 % de la R&D des entreprises se fait dans l'industrie²⁸⁵, notamment dans les secteurs de l'industrie automobile, la construction aéronautique et spatiale et l'industrie pharmaceutique. Les PME en particulier investissent insuffisamment en R&D, citant le manque de financement, le manque de personnel qualifié et une trop grande concurrence sur le marché²⁸⁶. Par ailleurs, les trois premières régions (Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie) en matière de dépenses de R&D

réalisent à elles seules 69 % de la DIRDE totale et emploient 67 % des effectifs. Enfin, la fuite des cerveaux reste un problème majeur pour la France, avec seulement 68% des doctorants en IA qui choisissent de travailler en Europe²⁸⁷. Si 88 % des entreprises basent leur R&D en France, cela s'explique notamment par les dispositifs fiscaux, notamment le crédit d'impôt recherche (CIR). D'après le baromètre du financement de l'innovation²⁸⁸, c'est dans l'IA que se concentrent les investissements en R&D en France.

²⁸⁵ Les dépenses de R&D des entreprises en 2022, note flash du SIES, avril 2024.

²⁸⁶ L'innovation dans les sociétés en 2020, enquête capacité à innover et stratégie (CIS), Insee, novembre 2022.

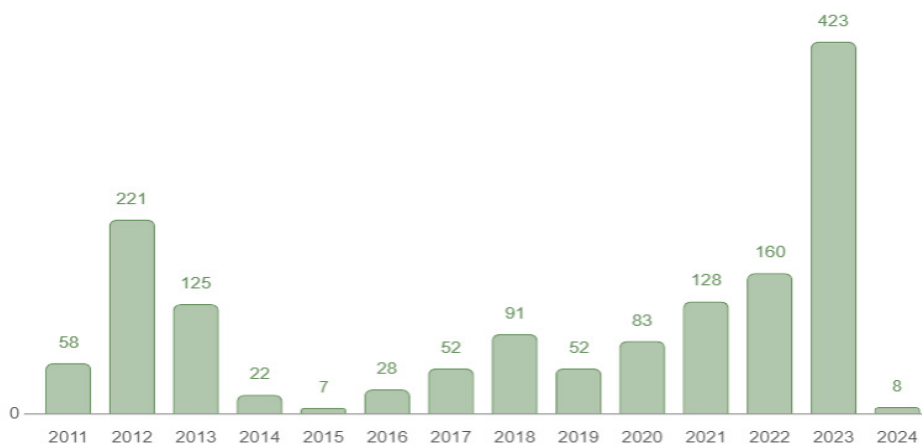
²⁸⁷ Conférence « Le Printemps de l'économie », André Loesekrug-Pietri, avril 2024.

²⁸⁸ Baromètre annuel du Financement de l'Innovation en France, publié par Numeum – Ayming.

Appuyé notamment par France 2030, l'Agence nationale de recherche (ANR) est en charge de l'attribution de près de 9 milliards d'euros et finance un nombre croissant d'initiatives dans

des domaines tels que l'hydrogène décarboné, l'intelligence artificielle et la santé numérique²⁸⁹. En 2023, l'ANR a financé le nombre record de 423 projets (cf. graphique 6).

GRAPHIQUE 6 : NOMBRE DE PROJETS SOUTENUS PAR L'ANR (2011-2024)



Source : plateforme des données ouvertes de l'ANR

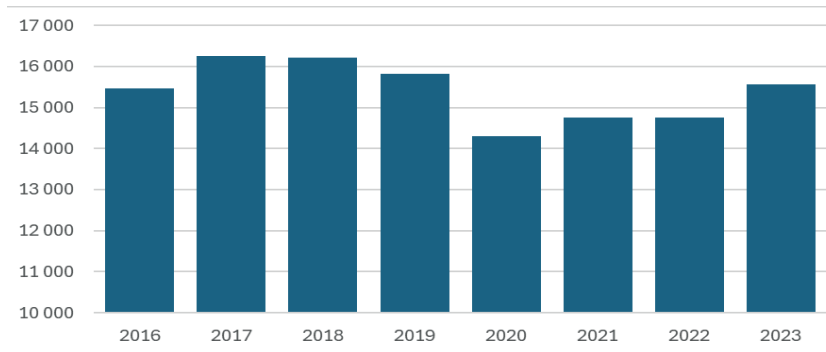
²⁸⁹ Avec France 2030 et l'ANR, la recherche rapproche le futur.

Brevets et innovations

Au niveau national, après une baisse entre 2017 et 2020, le nombre de brevets déposés auprès de l'Institut national de la propriété intellectuelle (INPI) s'est

stabilisé en 2021 et 2022, avant de repartir à la hausse en 2023 pour atteindre 15 566²⁹⁰, légèrement en-deçà de son niveau pré-covid (cf. graphique 7).

GRAPHIQUE 7 : NOMBRE DE DEMANDES DE BREVET À L'INPI (2016-2023)



Source : baromètre de l'INPI

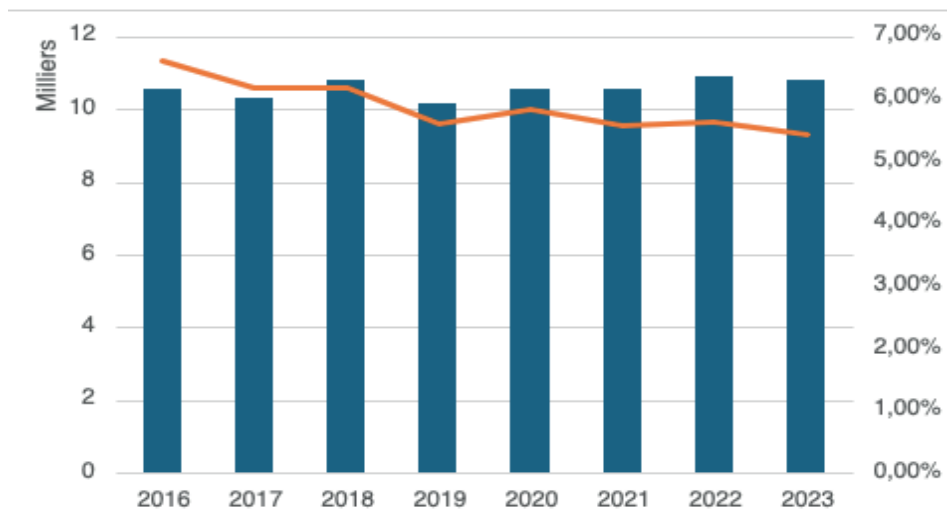
Au niveau européen, selon les statistiques de l'Office européen des brevets (OEB)²⁹¹, le nombre de demandes de dépôts de brevets de la France était de 10 814 en 2023, en baisse de 1,5 % par rapport à 2022 (cf. graphique 8), alors que le nombre de demandes de brevets demandés au niveau européen n'a jamais été aussi élevé (en augmentation de 2,9 % en 2023). La part des demandes

françaises dans le total des demandes à l'OEB est en baisse régulière depuis 2016 (passant de 6,61 % à 5,43 % en 2023). Cette diminution s'explique en partie par l'augmentation significative des demandes provenant des États-Unis et de la Chine. La France reste tout de même le deuxième demandeur au niveau européen, derrière l'Allemagne.

²⁹⁰ Le palmarès des déposants de brevets publié par l'INPI.

²⁹¹ Patent Index 2023, Organisation européenne des brevets.

GRAPHIQUE 8 : NOMBRE DE DEMANDES DE BREVET À L'OEB PAR LA FRANCE (EN MILLIERS) ET POURCENTAGE DANS LE NOMBRE TOTAL DE BREVET.



Source : Patent Index, OEB

Le brevet unitaire européen est entré en vigueur en juin 2023, accompagné d'une nouvelle Juridiction unifiée du brevet. Cette nouvelle option est valide à la fois au niveau national et dans 17 pays de l'Union européenne participants, sans que les demandeurs aient à déposer un brevet dans chaque pays. L'objectif est de faciliter les demandes de brevets au niveau européen, de réduire les coûts associés aux demandes et de simplifier les démarches administratives (mais il reste toujours possible de faire une demande de brevet national ou de brevet européen). Depuis sa mise en place, le brevet unitaire européen rencontre un succès certains et représente d'ores et déjà près d'un quart des enregistrements totaux à l'OEB²⁹².

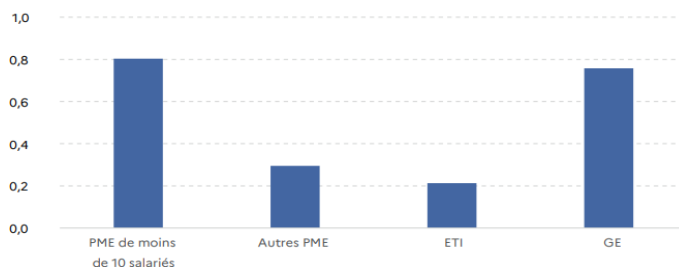
Au niveau mondial, les dépôts de brevets internationaux ont diminué en 2023 (-1,8 %) pour la première fois en 14 ans²⁹³, mais la France est parmi les rares pays à avoir vu le nombre de demandes augmenté (+ 2 %). Selon l'indice mondiale de l'innovation²⁹⁴, la France se classe 11^{ème} au niveau mondial en termes d'innovations. En rapport à son PIB par habitant, elle est dans la catégorie des leaders d'innovations. La France produit même plus d'innovations par rapport à son niveau d'investissements, cet élan étant notamment porté par les PME de moins de 10 salariés et les grandes entreprises (cf. graphique 9).

²⁹² Statistics & Trends Centre, Epo.org.

²⁹³ Pour la première fois en 14 ans, les dépôts de brevets ont baissé en 2023, Les Échos, mars 2024.

²⁹⁴ Global Innovation Index 2023, publiée par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, octobre 2023.

GRAPHIQUE 9 : RAPPORT ENTRE NOMBRE DE BREVETS DÉPOSÉS ET DÉPENSES DE R&D DÉCLARÉES



Note : les dépenses de R&D sont exprimées en millions d'euros.

Lecture : en 2019, le rapport entre brevets déposés et dépenses de R&D telles qu'appréhendées par les dépenses déclarées au CIR s'élève à 0,8

Sources : INPI, MESR.

Sources : INPI, MESR

Cependant, le baromètre ASP²⁹⁵ révèle la faiblesse de la France dans les technologies de pointe. Sur les 44 technologies évaluées, la France ne figure dans le classement que pour quatre domaines, principalement centrés autour de l'énergie et de l'environnement, ainsi que de la détection, du chronométrage et de la navigation. La France est le plus souvent devancée par la Chine, leader dans presque tous les domaines, ainsi que par les États-Unis, l'Inde ou encore le Royaume-Uni.

L'acceptabilité sociale du progrès et des innovations

Le *Baromètre du Progrès 2023* de la commission innovation du MEDEF²⁹⁶ explore comment les Français et les Européens perçoivent et acceptent le progrès et les innovations en période de crise. Les crises récentes, comme la pandémie de Covid-19 et la

crise énergétique due au conflit en Ukraine, ont renforcé l'adhésion des Français aux innovations technologiques. En 2023, 69 % des Français pensent qu'ils profitent personnellement du progrès des sciences et des nouvelles technologies et 61 % estiment que le progrès bénéficie à une population de plus en plus large.

L'importance de partager les bénéfices du progrès, de créer une vision commune des objectifs du progrès, et de renforcer la confiance dans l'innovation par une information transparente et fiable sont également des points assez importants. Ainsi, 83 % des Français jugent que l'État est plutôt « passif » ou réactif mais sans vision stratégique.

Selon le *baromètre de la confiance 2024* d'Edelman²⁹⁷, certaines innovations bénéficient d'une acceptation nettement plus favorable, comme l'énergie verte. En

²⁹⁵ ASP's *Critical Technology Tracker*, septembre 2023.

²⁹⁶ *Le rapport des Français au progrès (édition 2023)*, Innover en France, (innover-en-france.fr).

²⁹⁷ *Trust Barometer Edelman 2024*, Edelman.

revanche, les organismes génétiquement modifiés (OGM) sont perçus comme un échec et des technologies récentes telles que l'intelligence artificielle peinent encore à susciter l'enthousiasme des Français et des Françaises.

De plus, 56 % des Français estiment que le gouvernement manque de compétence pour réguler les innovations émergentes. Parmi ceux qui jugent l'innovation mal gérée, 59 % pensent que la technologie évolue trop rapidement et de manière défavorable pour des personnes comme elles, tandis que 71 % considèrent que la société change trop vite et pas dans un sens qui leur profite.

La réindustrialisation peut être un vecteur de dialogue démocratique

Si la réindustrialisation de la France vise à garantir une plus grande souveraineté économique, elle pourrait offrir, selon la façon dont elle est organisée et déployée dans les territoires, des opportunités d'associer les citoyens et les citoyennes dans les processus de décision pour renforcer l'acceptabilité et le socle démocratique de notre société.

L'épargne des ménages pourrait aussi être davantage sollicitée vers les projets de réindustrialisation ou les entreprises industrielles. La Fabrique de l'industrie propose, de son côté, d'associer les salariés à l'effort de réindustrialisation en les invitant au capital des entreprises via par exemple un fonds mutualisé d'actionnariat salarié²⁹⁸. Ces actions contribueraient à promouvoir un modèle économique plus inclusif et redistributif.

La France renforcerait ainsi le lien démocratique en permettant aux citoyens de devenir acteurs de la relance économique. Cependant, adopter des politiques industrielles qui privilégient les « usines sans salariés²⁹⁹ » pourrait exacerber les fractures sociales et géographiques, et compromettre la cohésion nationale et la justice sociale. Il est donc crucial de viser une réindustrialisation qui crée des emplois, soutient les territoires et participe à la reconstruction d'un tissu économique équilibré.

Ainsi, « la réindustrialisation doit donner envie, devenir une aspiration nationale partagée par tous³⁰⁰ ».

Pour être acceptée et durable, cette réindustrialisation doit reposer sur une démarche démocratique et participative dès la conception des projets. Cette approche assurerait que les projets industriels s'intègrent dans les plans de développement locaux et respectent les objectifs de développement durable, afin de faciliter leur acceptation et leur succès à long terme.

²⁹⁸ Associer les salariés à l'effort de réindustrialisation en les associant au capital des entreprises, la Fabrique de l'industrie, juin 2023.

²⁹⁹ Après l'industrie sans usine, la réindustrialisation sans salariés : quand apprendra-t-on de nos erreurs ?, France Inter, décembre 2023.

³⁰⁰ Réindustrialisation de la France : Enjeux et conditions de réussite, Denis Ranque, président de l'Académie des technologies, Académie des technologies, décembre 2023.

NOTE 5 – Indice de mixité sociale à l'école

La mixité sociale et scolaire consiste dans une zone géographique donnée et au sein des établissements à permettre à des personnes issues de milieux sociaux et d'origine culturelle différents de se côtoyer ou de vivre ensemble. La mixité sociale et scolaire correspond à une répartition homogène des élèves qui contribue à lutter contre les effets de ghettoïsation scolaire. Pourtant aujourd'hui, plus de 10 ans après l'inscription dans la loi³⁰¹ de l'objectif de mixité sociale à l'école, les études démontrent que l'École est foncièrement polarisée et marquée par une ségrégation sociale préoccupante³⁰². Des établissements très proches géographiquement peuvent concentrer un fort taux d'élèves de familles défavorisées et à l'inverse, d'autres, un fort taux d'élèves de familles favorisées. Cette situation a longtemps été invisibilisée par un manque de statistiques que comble en partie dorénavant l'utilisation de l'indice de positionnement social (IPS)³⁰³, qui résume les conditions

socio-économiques et culturelles des familles des élèves accueillis dans une école, un collège ou un lycée.

La publication récente (depuis octobre 2022 pour les collèges et 2023 pour les lycées) des IPS témoigne de l'importance de cette différence de composition sociale des établissements voire de l'émergence d'un séparatisme social dans certains territoires³⁰⁴ alors que des recherches internationales démontrent que ce contexte peut produire « *des effets puissants et dévastateurs sur les attitudes citoyennes des jeunes, la vie en collectivité et les apprentissages scolaires* »³⁰⁵. De surcroît, l'absence de mixité sociale est « *régulièrement mise en avant comme un facteur renforçant les inégalités scolaires* ». Elle « *soulève un enjeu de cohésion nationale dans la mesure où elle rend plus difficile la rencontre des jeunes des milieux sociaux différents* »³⁰⁶. L'utilisation de l'IPS permet donc de rendre compte de la mixité sociale et

301 LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

302 Voir *Rapport annuel de la France – édition 2023*, page 111, Indice de position sociale et mixité sociale à l'École.

303 L'IPS calculé par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), résume les conditions socio-économiques et culturelles des familles des élèves accueillis dans l'établissement. Il rend compte des disparités sociales existantes entre établissement, ainsi qu'à l'intérieur de ceux-ci. De fortes différences sont constatées selon les territoires et selon le secteur de scolarisation. Au-delà de 100, l'IPS des parents impacte positivement la réussite des élèves et celle des établissements scolaires.

304 Julien Grenet, chercheur spécialiste de la question de la mixité sociale lance l'alerte sur l'avenir de l'école publique à Paris. Sans action politique, un collégien sur deux sera scolarisé dans le secteur privé d'ici quelques années. L'enseignement privé accueillera quasi exclusivement les catégories sociales favorisées. *L'école publique a-t-elle encore un avenir à Paris ?*, Julien Grenet, CNRS/PSE, Conférence-débat « Paris mobilisé pour la défense de l'École publique », Paris, Hôtel de Ville, 6 février 2024.

305 *Mixités sociale, scolaire et ethnoculturelle à l'école*, Conférence de comparaisons internationales et rapports, Conseil national d'évaluation du système scolaire, 2015.

306 *Evolution de la mixité sociale des collèges*, note d'information, DEPP, n°24,19 mai 2024.

scolaire dans les établissements scolaires et d'orienter des politiques publiques. Mais il devrait aussi devenir outil au service des équipes éducatives et du projet pédagogique des établissements. En 2023, l'IPS concernant les collèges varie de 45 à 185 : « plus l'IPS est élevé, plus les conditions familiales sont favorables à l'apprentissage³⁰⁷ ». Si l'IPS moyen est de 105, il diffère sensiblement selon le secteur d'enseignement ou l'appartenance à un réseau d'éducation prioritaire. Ainsi l'IPS moyen des collèges privés s'élève à 121 alors que celui des établissements publics atteint à peine 101. En réseau d'éducation prioritaire³⁰⁸ (EP) renforcé (REP+), il est de 74, en REP de 86 et dans les collèges publics hors EP de 106. On constate que « le secteur privé, scolarisent en moyenne des élèves dont le profil social est favorisé et peu diversifié³⁰⁹ » et que les élèves de ce secteur obtiennent en moyenne de meilleurs résultats au Diplôme national du brevet (DNB).

La dernière étude³¹⁰ des services statistiques du ministère de l'Éducation nationale vient confirmer les tendances, à travers le prisme de la ségrégation sociale³¹¹. En 2023, 35 % des collégiens sont issus de milieux défavorisés, avec des proportions allant de 12,4 % dans les établissements les plus favorisés à 58,8 % dans les collèges les plus défavorisés. Les enfants de milieu très favorisé représentent 25,2 % des collégiens, mais cette proportion chute à 7,1 % dans les établissements les moins

favorisés et dépasse 49,9 % dans les plus favorisés. L'enquête révèle une ségrégation qui s'amplifie entre le secteur public et privé. Ainsi à la rentrée 2023, 42,3 % des élèves du secteur privé sous contrat sont issus de milieu social très favorisé contre 20,5 % des élèves dans le secteur public. Inversement 16,6 % des élèves du secteur privé sous contrat sont issus de milieu défavorisé contre 40,1 % des élèves du secteur public. Si des écarts de composition sociale existent aussi au sein de chacun des secteurs d'enseignement (public et privé), qui reflètent généralement des ségrégations résidentielles à l'œuvre, les résultats statistiques révèlent une ségrégation sociale qui tend à diminuer depuis 2018 entre les collèges publics³¹². Les collèges publics ont amélioré l'homogénéité sociales des élèves accueillis depuis 5 ans. On constate la même évolution entre les collèges privés dans un contexte où la composition sociale entre secteur privé et public se creuse et où les établissements privés accueillent de plus en plus d'élèves de milieu favorisé.

Cette situation au niveau national, regardée au niveau plus fin du territoire, fait apparaître une ségrégation sociale plus forte dans les départements les plus urbains (Haut de Seine, Paris et les Bouches-du-Rhône) corrélée à une forte ségrégation résidentielle. « La proximité et le nombre de collèges exacerbent la concurrence entre établissements et peuvent inciter les familles à éviter les

307 L'indice de position sociale : un outil statistique pour décrire les inégalités sociales entre établissements, note d'information n° 23.16, DEPP, ministère de l'Éducation nationale, page 2, mars 2023.

308 La politique d'éducation prioritaire a pour objectif de corriger l'impact des inégalités sociales et économiques sur la réussite scolaire par un renforcement de l'action pédagogique et éducative dans les écoles et établissements des territoires qui rencontrent les plus grandes difficultés sociales.

309 Ibid.

310 Evolution de la mixité sociale des collèges, note d'information, DEPP, n°24,19 mai 2024.

311 Ségrégation étudiée sous l'angle de l'origine sociale des élèves.

312 Evolution de la mixité sociale des collèges, note d'information, DEPP, n°24, page 3, 19 mai 2024.

collèges de secteur principalement en recourant au secteur privé. Ces choix sont majoritairement faits par des familles de milieu social favorisé [...]»³¹³. Inversement l'homogénéité sociale entre établissements est davantage constatée dans les territoires ou départements plutôt ruraux.

La publication de l'IPS des lycées, depuis peu, suggère que les données et constats sont en tout point identiques à celles provenant des collèges. L'IPS moyen au niveau national, tous types de lycées confondus, s'établit à 103,9 avec un écart marqué entre l'IPS moyen des lycées publics (99,56) et celui des lycées privés (112,58). Sur les 100 établissements ayant les IPS les plus élevés, 82 % sont des établissements privés sous contrat. Inversement sur les 100 lycées affichant les IPS les plus bas 84 %³¹⁴ sont des lycées publics. Les mêmes données font apparaître l'ampleur du tri social entre les voies professionnelles et générale au lycée. L'IPS confirme une surreprésentation des catégories populaires dans les lycées professionnelles (IPS moyen des LP 86,8) alors que les catégories les plus favorisées s'orientent vers les lycées d'enseignement général et technologique dont l'IPS moyen est de 118. Une recherche de l'IPS par formation ou filières illustrerait sans doute une forte disparité sociale entre les filières. Par ailleurs, une analyse de la médiane ou d'écart type permettrait d'affiner ces résultats.

Le constat préoccupant d'une ségrégation sociale et scolaire à l'œuvre doit interroger la société. Il est urgent que des mesures soient prises au niveau national en coresponsabilité avec les acteurs territoriaux pour ne pas aboutir à un séparatisme social et scolaire dangereux pour la cohésion dans les territoires. **Le CESE dans son avis Réussite à l'école, réussite de l'École³¹⁵, appelle de ses vœux la mise en œuvre d'une stratégie nationale et territoriale d'amélioration de la mixité scolaire en s'appuyant sur tous les leviers de la politique publique, qu'il s'agisse des leviers de la politique scolaire (re-sectorisation, fermeture d'établissements, secteur multi-collèges, mise en place d'options attractives, implication sous condition des établissements privés sous contrat avec l'État et concourant au service public de l'éducation...) ou de ceux relevant des autres départements ministériels (Logements, transports, culture...). L'avis suggère notamment l'implantation d'observatoires de la mixité sociale et scolaire et de la réussite éducative dans les territoires et au niveau national. Il préconise également la mise en place d'outils pour que l'enseignement privé assure davantage de mixité sociale et scolaire.**

³¹³ Evolution de la mixité sociale des collèges, note d'information, DEPP, n°24,19 mai 2024.

³¹⁴ IPS au tour des lycées de montrer leur fracture, Banque des territoires, 12 janvier 2023.

³¹⁵ Réussite à l'École, réussite de l'École, rapporteure Bernadette Groison, CESE, juin 2024.

Il est important de souligner que les dispositifs et les expérimentations mises en place depuis 2015 visant à améliorer la mixité sociale et scolaire ont permis de réduire la ségrégation sociale dans une vingtaine de départements³¹⁶. Les études de suivi d'expérimentation ont montré des effets positifs concernant les élèves tels que l'amélioration de la confiance en soi, la coopération et l'entraide entre élèves, le développement des capacités socio-émotionnelles des élèves, ou la réduction de la prévalence des stéréotypes raciaux. De surcroît « *les trajectoires scolaires des élèves les moins performants scolairement et les plus défavorisés socialement tendent à être améliorées lorsqu'ils sont entourés de camarades de niveaux scolaires plus divers*³¹⁷ ». Les études n'ont pas démontré un surcroît d'évitements et de fuite vers l'enseignement privé³¹⁸.

316 *Evolution de la mixité sociale des collèges*, note d'information, DEPP, n°24,19 mai 2024.

317 *Ségrégation sociale en milieu scolaire : appréhender ses causes et déterminer ses effets*, Institut des politiques publiques, novembre 2023.

318 Ministère de l'Éducation nationale.

NOTE 6 - Énergies renouvelables (EnR)

Le choix a été fait de poursuivre le suivi de la production d'énergies renouvelables dans le RAEF.

La production primaire d'énergies renouvelables (EnR) progresse depuis 2005 mais la France reste en retard au regard de ses objectifs européens quant à la part des EnR dans la consommation finale brute d'énergie.

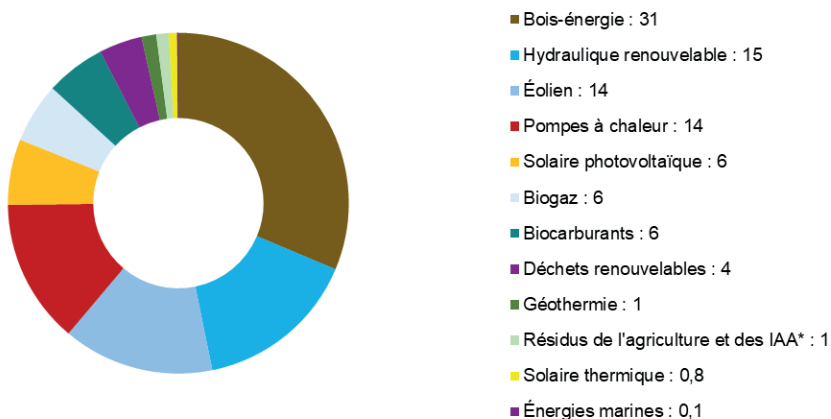
Il convient de saluer les efforts de rattrapage sur le déploiement des EnR. Cette dynamique doit être

impérativement poursuivie pour atteindre les objectifs liés à nos engagements européens.

1. Une production primaire d'énergies renouvelables accrue en longue période

La production primaire d'énergies renouvelables (EnR) en France atteint, selon le SDES, 365 TWh en 2023³¹⁹. Différentes EnR, au nombre d'une douzaine, contribuent à ce total.

GRAPHIQUE 1 : PRODUCTION PRIMAIRE D'ÉNERGIES RENOUVELABLES EN % EN 2023



Source : CGDD, calculs SDES

Le bois énergie, première filière renouvelable, en représente près d'un tiers (31 %) et est utilisée surtout pour les usages domestiques des ménages. Les autres principales filières sont l'hydraulique (15 %), l'éolien (14 %) et

les pompes à chaleur (13 %). L'hydroélectricité, deuxième filière renouvelable mais à la capacité de développement limitée, a une production qui dépend de la pluviométrie et du stock hydraulique en fin d'année précédente. Elle a

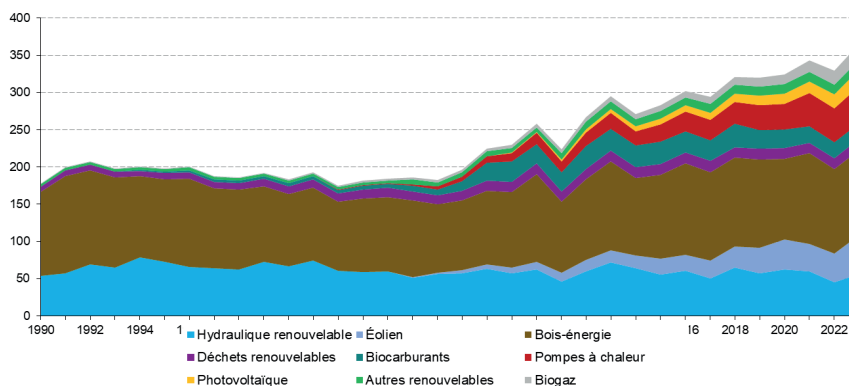
³¹⁹ Les éléments chiffrés de ce point sont, sauf mention contraire, des données provisoires communiquées par le SDES le 14 mai 2024.

toutefois fortement progressé en 2023 par rapport à 2022, année où la pluviométrie avait été faible.

2023 est une très bonne année pour la production primaire d'énergies renouvelables (+ 11 % par rapport à l'année précédente), en particulier pour les EnR électriques. La progression atteint 38 % pour l'éolien, grâce à la mise en service en 2022 et 2023 des premiers parcs éoliens en mer, Saint-Nazaire, Saint-Brieuc et Fécamp, ainsi qu'au dynamisme du parc pour l'éolien

terrestre. L'hydraulique connaît un rebond après la sécheresse de 2024 et voit sa production s'accroître de 24 %. Le photovoltaïque progresse de 16 % en raison des conditions climatiques favorables et du développement du parc. La production primaire d'EnR progresse sur le long terme, avec une multiplication par deux depuis 2005, principalement en raison du fort développement des pompes à chaleur, de l'éolien et du photovoltaïque³²⁰.

GRAPHIQUE 2 : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION PRIMAIRE D'ÉNERGIES RENOUVELABLES DEPUIS 1990



Source : Calculs SDES

La France est, après l'Allemagne, le deuxième pays de l'Union européenne en termes de production primaire d'EnR.

2. La France en retard au regard de ses objectifs et engagements :

Les engagements de la France dans l'Accord de Paris, déclinés dans la Stratégie nationale Bas Carbone (SNBC),

prévoient une réduction de 40 % des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) de notre pays en 2030 par rapport à 1990, suivie d'une décarbonation complète de notre production d'énergie en 2050.

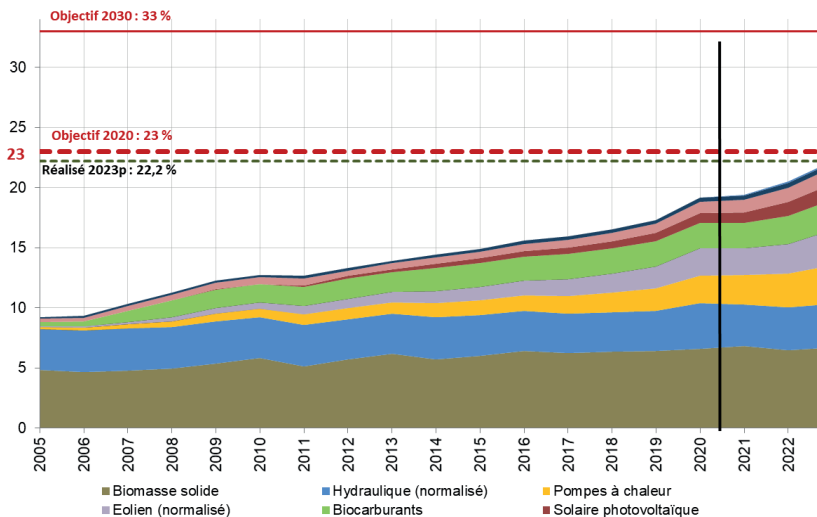
Cela nécessite une diminution globale de la consommation d'énergie (- 40 % en 2050) en France et un remplacement

320 Entretien de Bérangère Mesqui, sous-directrice des statistiques de l'énergie, Virginie Andrieux, cheffe de bureau des statistiques de l'offre d'énergie, et Janine Eguienta, adjointe à la cheffe de bureau au SDES, CGDD, ministère de la Transition écologique, avec Soraya Duboc et Pierre Goguet, référente et référent de la commission environnement pour les indicateurs EnR du RAEF 2024.

des énergies fossiles par des énergies décarbonées. La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) de 2015 et la loi « énergie-climat » de 2019 fixent les objectifs pour y parvenir, soit, en matière d'énergies renouvelables, 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et 33 % en 2030 couverts par les énergies renouvelables ;

La part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie³²¹ en France, calculée selon les conventions fixées par la directive européenne (UE) 2018/2001 dite RED II³²², atteint 20,7 % en 2022 et, selon les données provisoires du SDES, 22,2 % en 2023³²³.

GRAPHIQUE 3 : PART DES ENR DANS LA CONSOMMATION FINALE BRUTE D'ÉNERGIE PAR FILIÈRE ET OBJECTIFS 2020 ET 2030



Source : Service des données et études statistiques/Sous-direction des statistiques de l'énergie

³²¹ La consommation finale brute d'énergie est définie comme « la somme de la consommation finale dans l'industrie, le transport, les services, le résidentiel et l'agriculture pêche, la production d'électricité et la production de chaleur vendue ».

³²² La directive (UE) 2018/2001 sur la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables dite RED II définit l'objectif à atteindre et la méthode de calcul de la part d'EnR dans la consommation finale brute d'énergie. Le SDES précise que « cette définition peut différer sensiblement des consommations réelles d'EnR pour l'électricité, la chaleur et le froid, et le transport ».

³²³ Les énergies renouvelables en France en 2022 : suivi de la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables (2023), MTE, p. 16, Janine Eguienta et Cécile Phan (SDES) et entretien du 14 mai 2024 avec Bérangère Mesqui, Virginie Andrieux et Janine Eguienta.

Avec une part des EnR dans la consommation finale brute d'énergie de 19,1 % en 2020³²⁴, la France n'avait pas atteint l'objectif de 23 % en 2020 et ne l'atteint toujours pas, avec 22,2 %, en 2023.

La part des EnR dans la consommation finale brute d'énergie a toutefois progressé de 11,5 points en France depuis 2005 pour atteindre, selon les règles de calcul européennes, 20,7 % en 2022³²⁵. « Depuis 2005, la consommation finale d'énergie brute d'énergies renouvelables augmente ainsi à un rythme soutenu (+ 4 % par an) (). Dans le même temps, la consommation finale brute d'énergie diminue tendanciellement (à un rythme d'environ - 0,8 % par an)³²⁶ ».

Si l'on distingue par secteurs de consommation le chemin qui reste à parcourir d'ici à 2030 au sens de la

directive UE 2018/2021, la part des EnR dans la consommation finale brute d'énergie atteint respectivement en 2022 et 2023³²⁷ :

pour l'électricité, 27,3 % en 2022 et 29,9 % en 2023 (à comparer avec un objectif 2030 fixé par la LTECV de 2015 et la loi énergie climat de 2019 à 40 %) ;
pour la chaleur et le froid, 27,1 % en 2022 et 29,6 % en 2023 (objectif LTECV 2030 et loi énergie climat de 2019 : 38 %) ;
pour les transports, 9 % en 2022 et 9,9 % en 2023 (objectif LTECV 2030 : 15 %).

La progression est donc sensible mais reste insuffisante au regard des objectifs. Parmi les pays de l'Union européenne, la France se situe en 15^{ème} position en 2022, légèrement en retrait par rapport à la moyenne européenne et dans une situation proche de celle de l'Allemagne.

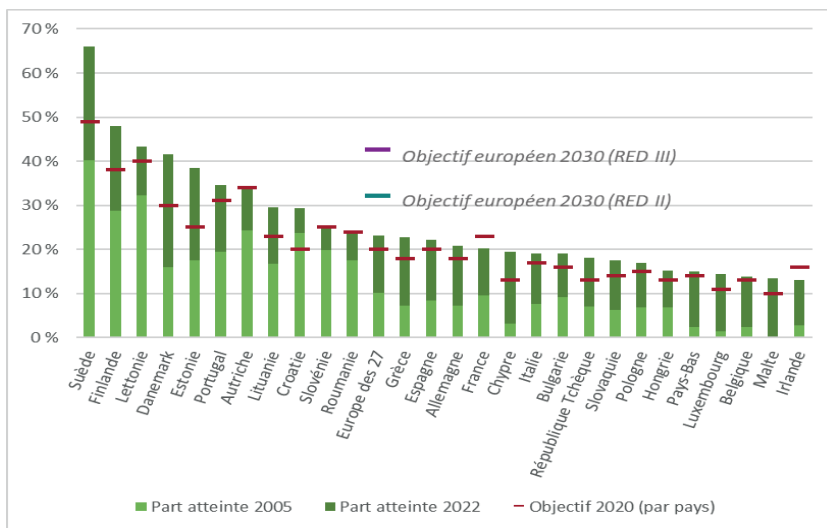
324 Chiffres clés des énergies renouvelables Edition 2021, SDES.

325 Chiffres clés des énergies renouvelables Edition 2023, MTE, octobre 2023.

326 Les énergies renouvelables en France en 2022, MTE, op. cit.

327 Les chiffres pour 2023 sont dans les trois tirets suivants des données provisoires : source SDES, entretien du 14 mai 2023, p. 17.

GRAPHIQUE 4 : LA FRANCE PAR RAPPORT AUX PAYS EUROPÉENS : PART DES ENR DANS LA CONSOMMATION FINALE BRUTE EN 2022



Sources : SDES pour la France ; Eurostat pour les autres pays

Un nouvel objectif européen de 42,5 % pour 2030 a été retenu par la directive RED III, adoptée en novembre 2023, précédemment fixé à 32 % (RED II). L'objectif national de 33 % en 2030, fixé par la loi énergie climat, est en cours de révision à la suite de ce nouvel objectif européen.

3. Une accélération indispensable mais qui doit rester maîtrisée :

Le rapport *Futurs énergétiques 2050*, de RTE, gestionnaire du réseau français de transport de l'électricité, présente

six scénarios possibles pour atteindre l'objectif de décarbonation de la production énergétique en 2050³²⁸ en assurant l'équilibre entre production et consommation électrique.

L'étude souligne notamment la nécessité, pour sortir des énergies fossiles à horizon 2050 et respecter les engagements internationaux de la France, quels que soient les scénarios, d'une augmentation considérable et **d'une accélération de la production des EnR électriques³²⁹, associées à une efficacité et à une sobriété**

³²⁸ L'étude de RTE *Futurs énergétiques 2050, principaux résultats (2021)*, rappelle qu'en France, en 2020, environ 60 % de l'énergie utilisée est d'origine fossile (les produits pétroliers en représentant environ 40 %, le gaz naturel de l'ordre de 20 % et le charbon moins de 1 %).

³²⁹ En effet, le parc des centrales nucléaires actuelles, qui représente près de 70 % de l'électricité produite en France et de 20 % de l'énergie finale utilisée par la population, connaît depuis quelques années un processus de vérification et de renforcement dit de « grand carénage », qui a réduit sa production, et fermera au cours des prochaines décennies. Par ailleurs, même si la décision de

énergétiques accrues. La réduction de la demande d'énergies peut en effet, toutes choses égales par ailleurs, contribuer à accroître la part d'EnR dans la consommation d'énergies.

Les capacités installées nécessaires en 2050 (en GW) sont, d'après RTE, les suivantes pour les différentes filières d'EnR électriques, avec des variations selon le scénario retenu :

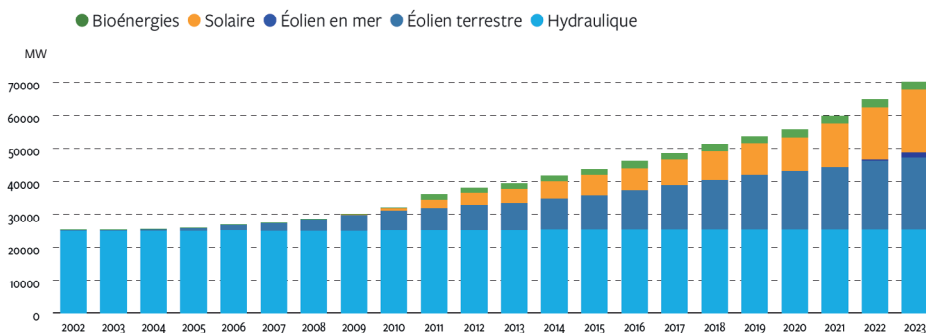
→ Pour le photovoltaïque (solaire), entre 70 et 208 GW, soit une multiplication de la production par un facteur se situant entre 7 (scénario N03 EnR + nouveau nucléaire³³⁰) et 21 (scénario MO « 100 % EnR » en 2050) ;

→ Pour l'éolien terrestre, entre 43 et 74 GW, soit une multiplication de la production entre 2,5 (scénario N03) et 4 (scénario MO : 100 % EnR en 2050) ;

→ Pour l'éolien en mer, entre 22 (scénario N03) et 62 GW (scénario MO)³³⁰.

→ Ce travail de prospective à 2050 a été complété par un bilan prévisionnel à 2035. Une accélération de la production d'EnR est sensible depuis 2021, en particulier quant au photovoltaïque et à l'éolien terrestre et en mer, avec les problèmes d'acceptabilité et d'environnement qui peuvent en résulter³³¹.

GRAPHIQUE 5 : EVOLUTION DE LA PUISSANCE INSTALLÉE³³²



Source : Panorama de l'électricité renouvelable 2023, Agence ORE, Enedis, RTE, SER

construire un nouveau parc nucléaire est confirmée, la production des nouvelles centrales ne sera pas effective avant 2030 au moins.

³³⁰ *Futurs énergétiques 2050, principaux résultats (2021)*, RTE, résumé exécutif, p. 17. Dans l'étude, la production du nouveau nucléaire va selon les scénarios retenus de 27 GW (scénario N03) à zéro (MO).

La production hydraulique est supposée rester proche de 22 GW. Celle des énergies marines se situerait entre 0 et 3 GW, celle des bioénergies aux alentours de 2 GW et celle des boues de STEP à 8 GW, avec des importations de l'ordre de 39 GW.

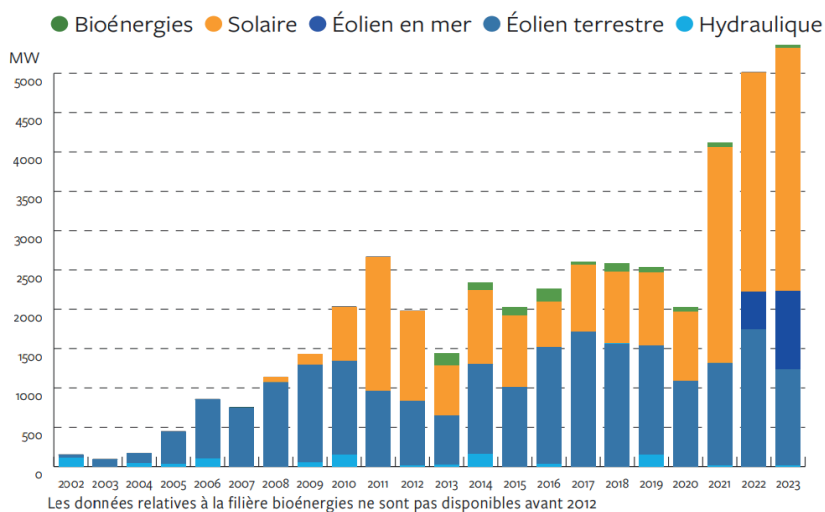
³³¹ Entretien avec Jean-Philippe Bonnet, directeur adjoint du pôle stratégie, prospective et évaluation de RTE.

³³² Ces données prennent en considération la puissance totale à terme des deux parcs éoliens en mer en cours de construction raccordés en 2023 et qui devraient être complétés courant 2024.

La puissance installée du parc renouvelable, en forte progression, atteint ainsi 70 229 Mégawatts (MW) en 2023 (+ 5 398 MW sur l'année 2023, + 19 025 MW sur 5 ans, + 44 809 MW depuis 2002)³³³.

L'évolution de la puissance raccordée par an reflète aussi cette accélération.

GRAPHIQUE 6 : ÉVOLUTION DE LA PUISSANCE RACCORDÉE PAR AN³³⁴



L'impact des EnR devient sensible sur les prix de marché, au printemps et en milieu de journée, qui correspond au pic de la production photovoltaïque.

Par ailleurs, la planification du réseau est adaptée en volume et financée via les schémas régionaux de raccordement au réseau des EnR, avec des investissements

nécessaires sur les 15 prochaines années considérables pour Enedis et RTE³³⁵. L'un des enjeux du système électrique, renforcé par le développement des EnR intermittentes, telles que le photovoltaïque et l'éolien, est de dégager des flexibilités, de manière à pouvoir jouer sur la flexibilité de la consommation ainsi que sur

333 Cf. *Panorama de l'électricité renouvelable 31 décembre 2023*, p. 8, Agence ORE, Enedis, RTE, SER. Ces chiffres intègrent la puissance totale à terme des deux parcs éoliens en mer en cours de construction raccordés en 2023 et qui devraient être complétés courant 2024.

334 Ces données prennent en compte la puissance totale à terme des deux parcs éoliens en mer en cours de construction raccordés en 2023 et qui devraient être complétés courant 2024.

335 Entretien avec Jean-Philippe Bonnet, directeur adjoint du pôle Stratégie, prospective et évaluation de RTE, et avec Philippe Pillevesse, directeur des relations institutionnelles de RTE, le 30 avril 2024.

la flexibilité de stockage pour piloter et ajuster en temps réel production et consommation. Pour développer les flexibilités et mieux utiliser les EnR, RTE a enrichi fin 2023 l'application EcoWatt d'un indicateur des « heures décarbonées » pour permettre aux consommateurs de « programmer » leurs usages au meilleur moment, et les demande de raccordement à RTE de batteries de forte puissance sont depuis quelques mois en forte augmentation³³⁶.

La non-adoption de la loi de souveraineté énergétique est regrettable pour le SER³³⁷, au risque, faute d'une programmation énergétique validée par le Parlement, d'une absence de boussole génératrice d'incertitude, alors que les constats de l'ADEME et de RTE soulignent le caractère indispensable du développement des EnR. D'après le SER, l'équation énergétique à résoudre comporte trois inconnues : quelle sera l'ampleur de la baisse de la consommation d'énergie finale, l'hypothèse du secrétariat général à la planification écologique (SGPE) étant une réduction de 17 % d'ici à 2030 ? Quid de la rapidité d'électrification des usages ? Quel développement pour les bioénergies et la chaleur non-électrique ? Le Bilan prévisionnel à 2035 de RTE note que « *tous les scénarios d'électrification nécessitent d'accroître de façon importante le volume de production renouvelable (photovoltaïque, éolien*

terrestre et en mer). () *Les analyses du Bilan prévisionnel conduisent à retenir un socle minimal de 270 TWh d'énergies renouvelables en 2035 (contre 120 TWh aujourd'hui) ». Des différences de temporalité existent quant à la matérialisation des leviers de la transition énergétique³³⁸ : l'accroissement de la production décarbonée reposera essentiellement sur les EnR terrestres ; un relais de croissance peut être assuré par l'éolien en mer (objectif 18 GW en 2035) si les appels d'offre sont lancés entre aujourd'hui et 2025 ; les nouveaux EPR2 apporteront leur contribution à la production nationale (en intégrant la perspective des fermetures de réacteurs à 60 ans) ; la sobriété des gestes simples et la prolongation de mesures mises en place à l'hiver 2022/2023 devraient produire rapidement un effet sur la maîtrise de la consommation. L'électricité renouvelable représente 30,9 % de l'électricité consommée, la chaleur renouvelable 27,2 % de la consommation de chaleur, et les gaz renouvelables 2,4 % de la consommation de gaz naturel³³⁹, avec une dynamique forte.*

Le CESE a relevé de longue date, avant même la publication de la SNBC et de la PPE, puis dans des avis successifs, que la France ne se situe pas sur les trajectoires prévues et a fait des recommandations pour y remédier et pour renforcer les mesures d'atténuation et d'adaptation³⁴⁰.

336 Idem.

337 Entretien avec Alexandre Roesch, délégué général du Syndicat des énergies renouvelables (SER).

338 Entretien avec Alexandre Roesch, SER.

339 Cf. ORE, Enedis, RTE, SER, *Panorama de l'électricité renouvelable - 31 décembre 2023* ; AFPG, CIBE, FEDENE, SER, UNICLIMA, avec la participation de l'ADEME, *Panorama de la chaleur renouvelable et de récupération Edition 2023* ; SER, Gaz et Territoires, GRDF, GRTgaz, Teréga, *Panorama des gaz renouvelables en 2023*.

340 Cf. notamment résolution SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ? (2022)*, avis *Climat neutralité carbone et justice sociale (2021)*, avis *Climat, énergie, biodiversité*, contribution du CESE à la Convention citoyenne pour le climat (2019), et avis *Climat énergie : la France doit se donner les moyens (2019)*, avis *Comment accélérer la transition énergétique ?*, Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) (2018).

Il souligne que, outre une plus grande sobriété³⁴¹, accélérer les investissements dans les EnR est un impératif. Pour le CESE, la priorisation des aides publiques aux investissements doit notamment prendre en compte les coûts, le rendement énergétique et l'impact environnemental.

Par ailleurs, un point de vigilance est à signaler en ce qui concerne les problèmes de sécurité et d'assurabilité liées aux installations photovoltaïques sur les bâtiments.

Alors que le CESE avait été saisi pour avis le 22 décembre 2023, avec un avis à rendre le 22 janvier 2024, sur le Titre I^{er}, intitulé *Bâtir notre souveraineté énergétique et faire de la France le premier grand état à sortir des énergies fossiles* de l'avant-projet de loi relatif à la souveraineté énergétique de la France, le Secrétariat général du Gouvernement a finalement informé le CESE le 16 janvier que ces dispositions programmatiques étaient retirées du projet de loi³⁴². Le Gouvernement a ensuite annoncé en février et avril 2024 que, alors la loi de programmation qui devait définir l'avenir énergétique du pays jusqu'à 2035 était attendue depuis juillet 2023, la loi de souveraineté énergétique ne passerait pas par le Parlement.

4. Une inscription nécessaire dans la transition écologique et dans un débat public

Le CESE considère de toute première importance que les choix en matière de transition écologique fassent l'objet d'un grand débat public national organisé avec le concours de la CNDP, notamment pour légitimer avec le public les orientations de la Stratégie française énergie-climat (SFEC). Il recommande que ce débat de société aborde la question de la transition énergétique et les évolutions de mode de vie et de production et qu'il porte sur l'ensemble du mix énergétique et sur la trajectoire de consommation³⁴³. Il regrette que l'avant-projet de loi sur la souveraineté énergétique qui lui avait été soumis pour avis supprime les alinéas de l'article 100-4 du code de l'énergie comportant les objectifs chiffrés de progression de la part des EnR dans le mix énergétique, des installations d'éoliennes en mer, du développement de l'hydrogène bas carbone et de capacités installés d'effacement (pilotage de la demande électrique), et supprime également des alinéas relatifs à l'encouragement de la production hydroélectrique et agrivoltaïque, alors qu'il comporte des objectifs chiffrés de programmation en matière de nucléaire. Cela semble d'autant plus surprenant et dommageable que la France s'est dotée d'un secrétariat général

³⁴¹ *Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?*, rapporteur Albert Ritzenthaler, CESE, janvier 2023.

³⁴² *Déclaration du Bureau du CESE sur la stratégie énergétique de la France et les travaux préparatoires du Gouvernement*, p. 4, CESE, janvier 2024.

³⁴³ *Déclaration du Bureau du CESE sur la stratégie énergétique de la France et les travaux préparatoires du Gouvernement*, p. 9, CESE, janvier 2024 et résolution SFEC : *quelle gouvernance pour la transition écologique ?*, corapporteurs Pierre Goguet et Juliette Kacprzak, CESE, juin 2022.

à la planification écologique (SGPE), qu'elle doit par ailleurs contribuer au nouvel objectif européen d'atteindre au moins 42,5 % d'EnR dans la consommation brute finale d'énergie et qu'elle s'est engagée, dans le cadre de l'accord de la COP 28, au triplement des capacités de production d'EnR à l'horizon 2030.

Le CESE souligne la nécessité d'établir une planification stratégique pour permettre l'accessibilité à la fois physique et financière des EnR. Elle devra être assortie d'une trajectoire financière favorisant la modernisation et l'adaptation à l'augmentation des usages et garantissant l'équité sociale et territoriale³⁴⁴.

La loi d'accélération des EnR marque des évolutions, entre autres quant à la disponibilité du foncier, au rôle des collectivités territoriales et au partage de la valeur. Toutefois, si une augmentation de la production d'EnR, notamment en matière de photovoltaïque et d'éolien, est intervenue en 2022 et 2023, il est encore trop tôt pour savoir dans quelle mesure les dispositions de la loi d'accélération des EnR se traduiront sur le terrain par une amplification et une accélération du développement des EnR, les effets de la loi en ce domaine étant plutôt à attendre, sur le plan statistique, en 2025 voire 2026. Le CESE rappelle son attachement à l'impératif de sobriété,

distinct de l'efficacité énergétique, susceptible d'engendrer des effets rebonds, et appelle à la mise en œuvre de politiques publiques de sobriété, en considérant cinq axes d'action : garantir une sobriété juste ; promouvoir une démocratie représentative au service de la sobriété, avec organisation d'un débat national pour définir les critères de répartition des efforts en matière de sobriété ; agir sur l'offre et la demande en impliquant les parties prenantes dans les entreprises et administrations, en privilégiant et utilisant les outils du dialogue social ; mettre en œuvre la sobriété dans le temps et l'espace en incitant les parties prenantes à négocier des accords sur l'organisation du travail ; construire de nouveaux récits partagés en confortant les initiatives citoyennes et associatives pour favoriser la diffusion des actions de sobriété³⁴⁵.

Le CESE souligne l'enjeu majeur de l'adaptation au changement climatique³⁴⁶.

Le CESE souligne aussi dans ses travaux que les défis du climat et de la biodiversité doivent être traités de manière simultanée en raison des synergies qu'ils comportent³⁴⁷. Il appelle à veiller à ce qu'une accélération des projets d'EnR qui serait focalisée à l'excès sur le seul changement climatique ne se traduise pas par des atteintes accrues à la biodiversité.

344 Déclaration du Bureau du CESE sur la stratégie énergétique de la France et les travaux préparatoires du Gouvernement, p. 9, CESE, janvier 2024. Avis Financer notre stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements, rapporteure Julia Grimault, CESE, février 2023, et avis Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?, corapporteurs Claire Bordenave et Nicolas Richard, pp. 8 et 15, CESE, mars 2022.

345 Déclaration du Bureau du CESE sur la stratégie énergétique de la France et les travaux préparatoires du Gouvernement, p. 9, CESE, janvier 2024 et avis Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?, rapporteur Albert Ritzenthaler, CESE, janvier 2023.

346 Déclaration du Bureau du CESE sur la stratégie énergétique de la France et les travaux préparatoires du Gouvernement, CESE, janvier 2024 et avis Face au changement climatique, accélérer une adaptation systémique et juste, corapporteurs Nicolas Richard et Soraya Duboc, p. 36, CESE, novembre 2023.

347 Résolution SFEC : quelle gouvernance pour la transition écologique ?, corapporteurs Pierre Goguet et Juliette Kacprzak, CESE, juin 2022.

Le CESE note par ailleurs que la loi d'accélération des EnR est surtout centrée sur les énergies renouvelables électriques, davantage que sur la biomasse ou la méthanisation. Il relève pour sa part l'augmentation considérable, dans le cadre de la transition écologique et agro-écologique, de la quantité de biomasse appelée à être utilisée d'ici 2040 pour les usages énergétiques et industriels en remplacement des fossiles et de leurs dérivés. Il formule dans ce cadre un ensemble de préconisations pour améliorer la gouvernance, mieux prendre en compte la biomasse dans les approches circulaires, en restant vigilant sur les conflits d'usage qui pourraient en résulter, ainsi que pour concilier les impératifs de politique publique découlant de la biomasse³⁴⁸. Dès 2019, le CESE a par ailleurs souligné que la mobilisation durable de la biomasse doit s'accompagner, avec les moyens adéquats, de programmes de recherche et d'expérimentation sur les capacités réelles du stockage de carbone dans les sols et dans la phytomasse.

La nécessité de conforter et de flabiliser les connaissances en matière de biomasse, notamment quant au rôle et à l'apport de la filière bois, a aussi été réaffirmée depuis.

Pour répondre au défi de la planification écologique, notamment en matière d'EnR, le CESE appelle à assurer un pilotage national et multipartite des sujets travail, emploi et formation dans le cadre de la transition écologique, à prendre en compte les besoins en termes de compétences pour la transition écologique dans les certifications professionnelles et l'offre de formation, à mobiliser les régions et le dialogue social d'entreprise et de branche, ainsi qu'à amplifier l'attractivité des métiers concernés³⁴⁹.

348 Avis *Quels besoins de gouvernance pour les différents usages de la biomasse ?*, corapporteurs Pascal Ferey et Claire Tutenuit, CESE, mai 2023.

349 Avis *Mobiliser les acteurs de l'emploi et du travail pour réussir la planification écologique*, corapporteurs Pascal Mayol et Claire Tutenuit, CESE, mai 2024 et avis *Métiers en tension*, rapporteur Pierre-Olivier Ruchenstain, CESE, janvier 2022.

NOTE 7 - Artificialisation

1. L'artificialisation des sols : un enjeu de société majeur au vu des fonctions vitales du sol

Le sol est peut-être le plus vital et, paradoxalement, le plus méconnu de tous les éléments constitutifs des écosystèmes terrestres. Son importance repose sur ses multiples fonctions, indispensables pour notre planète et pour ceux qu'elle abrite : production de biomasse, stockage du carbone, épuration et réservoir d'eau, lieu de vie d'une biodiversité riche et diversifiée..., sans oublier bien entendu sa fertilité, source de la majeure partie de l'alimentation.

Pourtant le sol, qui est trop souvent considéré comme une ressource illimitée, subit de nombreuses agressions dues aux activités humaines. Il est ainsi artificialisé, creusé et pollué, souvent dans le cadre d'opérations limitées mais dont la multiplication génère des conséquences dramatiques à l'échelle de la France.

La préservation, quantitative et qualitative, du sol constitue par conséquent un enjeu majeur climatique, environnemental et de santé globale, qui appelle des actions volontaristes et urgentes. C'est ce qui a conduit le CESE à adopter un avis³⁵⁰ sur ce sujet en janvier 2023.

2. Le zéro artificialisation nette en 2050 : un objectif territorial fixé dans la loi mais récemment assoupli

L'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) est apparu en 2018 dans le Plan biodiversité. Il a ensuite été repris dans la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant *lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* dite « Climat et résilience » avec un objectif national intermédiaire de réduction de moitié par rapport à la décennie précédente, de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) jusqu'en durant la période 2021-2031, afin de parvenir à une artificialisation nette nulle en 2050. Cette trajectoire progressive doit être déclinée territorialement dans les documents de planification et d'urbanisme, *via* des objectifs chiffrés par périodes de 10 ans. Le calcul de l'artificialisation se base sur :

- la consommation réelle d'ENAF pour la période 2021-2031 ;
- les surfaces considérées comme « artificialisées » selon la nomenclature fixée en annexe de l'article R 101-1 du code de l'urbanisme, pour les périodes après 2031.

³⁵⁰ Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?, rapporteure Cécile Claveirole, CESE, janvier 2023.

La loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à *faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux a modifié et complexifié la loi Climat et résilience* (cf. encadré en fin de note). Elle assouplit le texte précédent notamment en disposant que pour 2021-2031, la consommation d'ENAF des projets d'envergure nationale ou européenne est comptabilisée dans le cadre d'un forfait au niveau national, et non au niveau régional ou infrarégional. Après consultation des Régions, de la nouvelle Conférence régionale de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols ainsi que du public, ces projets sont listés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme, en fonction de catégories définies par la loi. Les projets doivent présenter un « intérêt général majeur ». Ils font l'objet d'une liste exhaustive³⁵¹ fondée sur des critères qui figurent en annexe. Ce forfait a été fixé à 12 500 hectares pour 2021-2031, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions métropolitaines couvertes par un SRADDET, les 2 500 hectares restant concernent l'Île-de-France, les DROM et la Corse.

Le CESE, tout en étant conscient des difficultés signalées par certains maires pour mettre en œuvre le

ZAN comme l'a montré une récente enquête de l'AMF³⁵², juge cette disposition préoccupante car, d'une part, elle pourrait remettre en cause la nécessité impérieuse de ZAN et, d'autre part, la définition de « l'intérêt général majeur » est sujette à caution et n'est pas unanimement partagée.

Dans son guide du Zéro Artificialisation Nette du 27 novembre 2023, le ministère de la Transition écologique et la cohésion des territoires expliquait que la loi « Climat et résilience » a introduit dans le code de l'urbanisme une définition articulée autour de deux volets :

- le processus d'artificialisation des sols, définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que du potentiel agronomique d'un sol, par son occupation ou son usage ;
- une définition pour les « surfaces artificialisées »³⁵³ dans le cadre du ZAN et le bilan surfacique de l'artificialisation nette pour suivre les objectifs fixés dans les documents de planification et d'urbanisme.

Il rappelait également que la première tranche de dix ans (2021-2031) des échéances en termes de sobriété foncière étaient fixées pour chaque échelon territorial.

351 Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur.

352 Mise en œuvre du « Zéro artificialisation nette », des élus désorientés par la méthode qui demandent plus de cohérence pour atteindre l'objectif, 23 juillet 2024.

353 Sols qui sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites (article L101-2-1 du Code de l'Urbanisme).

C'est ce qui permet une déclinaison de la trajectoire nationale dans les documents de planification et d'urbanisme. Au niveau régional, l'échéance est fixée au 22 novembre 2024. À l'échelle locale, les SCoT ont jusqu'au 22 février 2027 pour intégrer ces objectifs, les PLU et cartes communales jusqu'au 22 février 2028.

3. Une artificialisation qui ralentit légèrement mais demeure à un niveau supérieur aux objectifs fixés

Un consensus existe sur le fait que près de 9 % de la France métropolitaine, c'est-à-dire environ 5 millions d'ha ont été artificialisés.

Selon un rapport de France Stratégie de 2019³⁵⁴, durant les années 2009-2010 et 2011, période de référence de la loi « Climat et résilience », 30 000 ha environ l'ont été chaque année.

Le 25 avril 2024, le Cerema a publié les chiffres de mesure annuelle de la consommation d'espaces. Ces chiffres ont permis d'observer l'évolution de l'artificialisation entre le 1^{er} janvier 2009 et le 1^{er} janvier 2023, dans des échelles territoriales différentes. De manière générale, 20 276 hectares ont été artificialisés en 2022, dont 63 % pour des fonctions d'habitat. En 2021, 21 011 hectares avaient été artificialisés. On constate donc que la consommation des ENAF diminue d'un tiers. Elle est certes significative mais en-deçà de l'objectif de la moitié.

4. La nécessité de disposer d'un indicateur fiable fondé sur des critères scientifiquement établis et partagés

Au regard des enjeux relatifs au sol et afin de mesurer et d'analyser les résultats obtenus en matière de lutte contre son artificialisation, le suivi d'un indicateur reflétant de manière fiable et complète l'évolution de la situation est indispensable. Or, cet exercice est complexe et sujet à caution car il s'appuie sur différentes sources qui n'utilisent pas des définitions, des méthodes, des échelles et des périodicités, similaires, comme l'a souligné France Stratégie.

Dans son avis consacré au sol, le CESE a formulé différentes préconisations (n° 6,7,8 et 9) visant à clarifier et partager la définition de l'artificialisation.

Notre assemblée a ainsi appelé à :

- Utiliser de manière commune la définition de l'artificialisation formulée dans la loi « Climat et résilience » c'est-à-dire *l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique, par son occupation ou son usage.*
- Compléter l'indicateur d'artificialisation surfacique par des critères qualitatifs, de degré d'artificialisation ou de pollution, qui caractérisent les fonctions écosystémiques des sols, et leur importance dans la constitution des continuités écologiques, afin de pouvoir en suivre l'évolution et de déterminer les compensations écologiques à opérer en cas d'artificialisation.

354 Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, France Stratégie, juillet 2019.

- Analyser les surfaces renaturées avant de les requalifier comme « non artificialisées » pour vérifier que leurs sols ont effectivement retrouvé leurs fonctionnalités originelles.

En effet, il importe qu'une surface considérée « artificialisée » sur la base des modalités de calcul du CEREMA ne soit pas requalifiée en « non artificialisée » à la suite d'un simple changement de nature cadastrale. Les surfaces correspondantes ne doivent en aucun cas être prises en compte dans l'approche du ZAN. Or, en l'état actuel des textes, l'artificialisation correspond à une caractérisation physique, chimique et biologique, alors que le classement en espace naturels, agricoles et forestiers (ENAF) repose sur une appréciation surfacique liée à une déclaration fiscale. Il faudrait donc comptabiliser à la fois les surfaces artificialisées au sens ZAN (article L101-2-2 du CU) et les surfaces ENAF qui disparaissent.

Pour réaliser son évaluation des surfaces artificialisées le Cerema considère que la renaturation, ou « *transformation effective d'espaces urbanisés en espaces naturels, agricoles et forestiers* » peut être compatibilisée en déduction de la consommation d'espaces.

Dans son guide de l'aménagement durable publié en juin 2024, le ministère de la Transition écologique et la cohésion des territoires recommande la restauration des fonctionnalités écologiques des sols, en déterminant le potentiel de désartificialisation à l'échelle d'un projet et en s'appuyant sur un diagnostic identifiant le potentiel de multifonctionnalité des sols. Il recommande également de travailler sur la renaturation des sols par la restauration de sols vivants, la maximisation des surfaces de pleine terre, assurant des fonctionnalités écologiques :

- continuité des trames écologiques ;
- stockage du carbone ;
- infiltration des eaux...

Le CESE partage cette approche et demande que l'indicateur de suivi de l'artificialisation du Cerema prenne pleinement en compte la réalité de la fonctionnalité des sols et ne soit plus fondé que sur des données fiscales surfaciques ignorant cette dimension primordiale.

ENCADRÉ 1 : PROJETS CONSIDÉRÉS COMME DES PROJETS D'ENVERGURE NATIONALE OU EUROPÉENNE

Extrait de l'article 3 de la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux :

- a) Les travaux ou les opérations qui sont ou peuvent être, en raison de leur nature ou de leur importance, déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat ou par arrêté ministériel en application de l'article L. 121-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Pour les infrastructures fluviales, sont concernés les travaux ou les opérations qui sont réalisés sur le domaine public de l'Etat ou de ses opérateurs ;
- b) Les travaux ou les opérations de construction de lignes ferroviaires à grande vitesse et leurs débranchements ;
- c) Les projets industriels d'intérêt majeur pour la souveraineté nationale ou la transition écologique ainsi que ceux qui participent directement aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable ;
- d) Les actions ou les opérations d'aménagement qui sont réalisées par un grand port maritime ou fluvio-maritime de l'Etat mentionné à l'article L. 5312-1 du code des transports ou pour son compte, dans le cadre de ses missions prévues à l'article L. 5312-2 du même code, et qui sont conformes aux orientations prévues dans son projet stratégique pour sa circonscription ainsi que celles réalisées par le port autonome de Strasbourg ;
- e) Les opérations intéressant la défense ou la sécurité nationales ;
- f) Les opérations de construction ou de réhabilitation d'un établissement pénitentiaire qui sont réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice ;
- g) Les actions ou les opérations de construction ou d'aménagement réalisées par l'Etat ou, pour son compte, par l'un de ses établissements publics ou, le cas échéant, par un concessionnaire, dans le périmètre d'une opération d'intérêt national mentionnée à l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme ;
- h) La réalisation d'un réacteur électronucléaire au sens de l'article 7 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes ;
- i) Les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts, selon des modalités précisées par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme.

NOTE 8 - Rénovation globale des logements

1. Éléments de contexte

1.1. La rénovation globale des logements et des bâtiments : un enjeu national majeur

En France, le secteur du bâtiment au sens « résidentiel/tertiaire » représente plus de 40 % de la consommation d'énergie, souvent fossiles, et près de 25 % des émissions de gaz à effet de serre, dans un contexte où 5,6 millions de foyers, soit près de 18 % de la population, sont concernés par la précarité et l'exclusion énergétiques. Selon l'Insee³⁵⁵, en 2022, en moyenne 26,7 % de la dépense de consommation finale des ménages sont alloués au logement et à l'énergie qui lui est liée (chauffage, éclairage, cuisine, eau chaude). Ce pourcentage est beaucoup plus élevé chez les personnes à faibles revenus. Globalement, il s'agit du premier poste de dépense contrainte³⁵⁶, loin devant l'alimentation et les transports, respectivement 17,3 % et 13,8 %.

De plus, on estime qu'il y a actuellement plus de 4 millions de personnes mal-logées en France. Une étude initiée par l'Union sociale pour l'habitat en 2023 a évalué à plus de 500 000 le besoin annuel de nouveaux logements d'ici 2040.

Or, du fait de la nécessité de lutte contre l'artificialisation (objectif Zéro artificialisation nette en 2050) afin de préserver les surfaces agricoles et les espaces naturels, la construction ne peut constituer la réponse essentielle.

La rénovation des bâtiments, auquel le CESE a consacré un avis³⁵⁷ en 2022, constitue par conséquent un enjeu majeur sur les plans social, économique, climatique et environnemental.

1.2. Des objectifs très loin d'être atteints

Face à cette situation, le Plan Climat de 2017 prévoyait la rénovation annuelle de 500 000 logements sur les plus de 7 millions de « passoires thermiques » recensées ainsi qu'une accélération de la rénovation des bâtiments tertiaires, privés comme publics. Or, cet objectif qui devrait conduire à la neutralité carbone en 2050, apparaît de plus en plus hors d'atteinte.

En 2023, le Conseil d'État a considéré que les moyens mis en œuvre par le Gouvernement en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre était insuffisants. Il lui a donc adressé une injonction à prendre des mesures supplémentaires pour atteindre les objectifs fixés³⁵⁸.

³⁵⁵ France, *portrait social*, Édition 2023.

³⁵⁶ Les dépenses contraintes dites aussi pré engagées, ont un caractère obligatoire du fait de la loi ou d'un contrat, *Dépenses contraintes et logement. Un poids trop lourd à porter ?*, Source Cairn : Maurin Louis, Constructif, 2021/2.

³⁵⁷ *Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation*, rapporteur Didier Gardinal, CESE, novembre 2022.

³⁵⁸ Décision du 10 mai 2023.

De son côté, le Haut Conseil pour le Climat a considéré qu'un rythme de 1 % serait nécessaire à partir de 2022, et 1,9 % d'ici 2030 pour atteindre 370 000 « équivalents rénovations complètes » par an d'ici 2030 et 700 000 entre 2030 et 2050.

En 2024, il a souhaité que soit fixée « [...] *une trajectoire d'augmentation du montant global du soutien public aux rénovations énergétiques globales dans les dispositifs d'accompagnement pour réaliser l'ensemble de la rénovation de haut niveau de performance dans la durée en complément des changements de mode de chauffage, en adéquation avec les besoins d'atténuation et d'adaptation identifiés*³⁵⁹ ».

En effet, une rénovation performante qui doit permettre une réduction de plus de 50 % de la consommation d'énergie, est nécessairement globale. Or, la grande majorité des travaux réalisés se limite à une rénovation par gestes, c'est-à-dire qu'elle ne porte que sur un poste ou deux (remplacement d'une chaudière, changement de fenêtres, réparation de toiture...).

Face à ce constat, le CESE déplore la décision du Gouvernement, prise au début de l'année 2024, de ramener à 3 Mrds€, le budget consacré à MaPrimRénov' qui s'élevait initialement à 4 Mrds€.

2. Des difficultés de différentes natures

2.1. Des dispositifs d'aides et des règles trop souvent modifiés

Dans son avis de 2022, le CESE a retracé l'historique, sans prétendre à l'exhaustivité, des dispositifs d'aides et des règles, relatifs à la rénovation, mis en place durant les dernières décennies. Face aux nombreuses évolutions constatées, il a préconisé de les stabiliser durablement dans l'intérêt conjoint des propriétaires, des locataires, des collectivités, des bailleurs et des professionnels du bâtiment.

Force est de constater que notre assemblée n'a pas été entendue. En effet, depuis l'adoption de son avis, dans un premier temps, en octobre 2023, le Gouvernement a décidé d'accorder la priorité aux rénovations visant à améliorer la performance globale du logement³⁶⁰. Ainsi, les aides publiques à la rénovation thermique des logements, au premier rang desquelles MaPrimeRénov' distribuée par l'Anah, allaient dès le 1^{er} janvier 2024 porter essentiellement sur les rénovations globales, au détriment de celles par gestes.

Il rejoignait le CESE qui constatant *que le différentiel des aides accordées dans ce cadre n'est pas suffisamment significatif par rapport à la somme de celles qui sont octroyées pour une rénovation « geste par geste »* avait préconisé de *renforcer significativement le forfait accordé pour une rénovation globale afin de rendre celle-ci beaucoup plus incitative que la rénovation par « gestes »*.

³⁵⁹ Tenir le cap de la décarbonation. Protéger la population, rapport annuel, Haut conseil pour climat, juin 2024.

³⁶⁰ Décret n° 2023-980 du 23 octobre 2023 portant simplification de la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique de l'habitat et de sa mise en œuvre.

Or, ensuite, en juin 2024, le dispositif MaPrimeRénov a de nouveau été largement modifié. Il comprend désormais trois déclinaisons³⁶¹ :

MaPrimeRénov' Parcours par geste, qui permet de mener un ou plusieurs travaux d'isolation, par exemple changer son système de chauffage ou d'eau chaude sanitaire décarboné.

MaPrimeRénov' Parcours accompagné, qui correspond anciennement à la rénovation globale, le Gouvernement préférant l'appellation « travaux d'ampleur ». Il convient de signaler que ce parcours nécessite un gain de deux classes énergétiques au minimum pour pouvoir bénéficier des aides. Selon l'ANAH, ce parcours correspond aux « ménages qui souhaitent réaliser [l]es travaux de rénovation les plus performants ».

MaPrimeRénov' Copropriété, pour la rénovation des parties communes en copropriété et pour les travaux d'intérêt collectif en parties privatives.

Concomitamment à cette inflexion, en juin 2024, le Conseil d'Analyse Economique a souligné que « (...) l'effet levier des aides augmente lorsqu'elles sont orientées vers les ménages à bas revenus et/ou sur les rénovations d'ampleur³⁶² ».

2.2. La difficulté de disposer de données fiables reposant sur des critères permanents

Connaître le nombre annuel de rénovations globales apparaît très difficile. C'est pourtant cette donnée qui seule peut permettre d'évaluer les résultats obtenus.

En 2022, l'Agence nationale de l'habitat en a comptabilisé à moins de 50 000, soit environ 6 % des dossiers de financement MaPrimeRénov', alors que l'objectif se situe à 60 000. Pour l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), ce pourcentage ne serait que de 0,2 %³⁶³. France Stratégie avance des chiffres encore plus pessimistes : plus de 86 % des travaux financés avec MaPrimeRénov' ne concerneraient qu'un « geste » isolé de rénovation, les rénovations globales ne constitueraient que 0,1 % des dossiers.

Même si ces évaluations divergent dans des proportions significatives selon leurs sources, elles montrent toutes l'insuffisance du nombre actuel des rénovations réellement performantes.

3. Un indicateur mis en place mais dont la fiabilité et la constance dans la durée doivent être assurées

En juillet 2024, l'ANAH a publié le bilan du premier semestre de « MaPrime Rénov ». Elle y note qu'après une période

³⁶¹ MaPrimeRénov' : la prime pour la rénovation énergétique, ministère de l'Économie, des Finances, et de la Souveraineté industrielle et numérique, juin 2024.

³⁶² Efficacité énergétique des logements : rénover l'action publique, note n° 81, Conseil d'analyse économique, juin 2024.

³⁶³ Réussir le pari de la rénovation énergétique - Rapport de la plateforme d'experts pour la rénovation énergétique des logements en France, IDDRI, 2022.

d'appropriation des nouvelles dispositions de janvier à mars, le 2^e trimestre 2024 est marquée par une accélération progressive de la dynamique de ces rénovations d'ampleur :

→ 34 826 dossiers (+ 61 % par rapport au 2^e trimestre 2023) ont été déposés depuis le début de l'année.

→ 20 463 dossiers ont été engagés.

Les projets de rénovation d'ampleur sont aussi plus ambitieux qu'en 2023, avec des aides plus importantes pour tous les ménages, quels que soient leurs revenus. 75 % des dossiers concernent des logements avec une étiquette énergétique F ou G. Le coût moyen d'un projet de travaux est de 54 671 € et bénéficie d'une aide moyenne de 37 080 €. MaPrimeRénov' est une aide de l'État qui permet de financer des rénovations énergétiques d'ampleur (gain de 2 classes énergétiques minimum) dans le cadre d'un parcours accompagné. (...)

Les conditions pour bénéficier des aides à la rénovation par geste ont été assouplies le 15 mai 2024, pour permettre aux ménages souhaitant effectuer un geste unique de travaux, pour changer leur système de chauffage ou réaliser une isolation, de bénéficier d'une aide forfaitaire.

→ 124 903 ménages ont sollicité cette aide, en déposant un dossier, depuis le début de l'année avec une dynamique accrue depuis le 15 mai.

→ 139 010 dossiers ont été engagés.

Ainsi, depuis 2020, MaPrimeRénov' a permis d'aider la rénovation de plus de 2,3 millions de logements, dont 268 143 rénovations d'ampleur, générant au total plus de 32 milliards d'euros de travaux.

Le CESE se félicite de la mise en place de ce bilan semestriel qui devrait permettre de mieux mesurer l'atteinte ou non des objectifs fixés.

Cependant cela ne sera efficace que si cet outil est maintenu dans la durée sans être modifié. En effet, il fonctionne actuellement sur la base du dispositif d'aides qui a été récemment refondu. Ainsi, ce sont les « rénovations d'ampleur » qui sont comptabilisés.

Il s'agit d'un nouveau concept qui manifestement s'est substitué à celui de « rénovation globale ». Les rénovations d'ampleur correspondent au deuxième type d'aides en vigueur qui prévoit un parcours accompagné.

De plus, notre assemblée souligne que celles-ci ne portent que sur les rénovations aidées qui certes doivent être très majoritaires. Par conséquent, celles qui sont intégralement financées par les propriétaires ne sont pas prises en compte. Un dispositif déclaratif complémentaire pourrait permettre à tous les acteurs, publics et privés, œuvrant dans le secteur du logement et de la rénovation de faire remonter les éléments toujours manquants à ce jour.

Enfin, les bâtiments du « tertiaire », publics et privés qui ont eux-aussi l'obligation d'une rénovation encadrée par un calendrier précis, ne semblent pas faire l'objet d'un suivi alors qu'ils représentent un enjeu très important en termes de consommation d'énergie et d'émissions de GES.

Le CESE réitère sa demande d'une stabilisation durable des règles et des dispositifs d'aides à la rénovation et la pérennisation des crédits afférents au regard des enjeux considérés. En effet, s'agissant de l'indicateur de suivi, il est indispensable qu'il soit fondé sur le recueil de données fiables et de nature constante.

NOTE 9 - Les victimes de féminicides en 2023

Le chiffre des victimes de féminicides en 2023

Selon les sources, entre 94 et 134 femmes ont été tuées en 2023 parce qu'elles étaient des femmes.

Le ministère de la Justice définit le féminicide uniquement dans le cadre conjugal, avançant le chiffre de 94 femmes tuées en 2023 par leur conjoint ou ex-conjoint, tandis que le collectif « Féminicides par compagnon ou ex » a recensé plus de 102 féminicides conjugaux ne serait-ce que par récolement dans la presse. Plusieurs enquêtes pour mort suspecte étaient toujours en cours au moment de l'annonce des chiffres annuels.

Quant au collectif NousToutes, il avance le chiffre de 134 féminicides, élargissant la notion au-delà du seul cadre conjugal aux matricides et aux

meurtres de femmes en situation de prostitution.

Un décompte auquel il faudrait aussi pouvoir ajouter celui des suicides dits « forcés ». Depuis le 30 juillet 2020 l'infraction de harcèlement par conjoint ou ex-conjoint ayant conduit la victime à se suicider (ou tenter) – constitue un délit passible de 10 ans de prison et 150 000 euros d'amende. Chaque année, plusieurs centaines de femmes mettraient ainsi fin à leurs jours suite à des faits de harcèlement et/ou de violences, sans que leurs décès soient pris en compte parmi les féminicides dénombrés officiellement.

Notre société reste défailante en matière de protection des femmes puisque l'écrasante majorité avait alerté et environ un quart des victimes avaient porté plainte³⁶⁴ avant d'être tuées.

Ainsi, de nombreuses structures associatives agissant sur le terrain des violences dénoncent le fait que dans l'immense majorité des cas, les victimes avaient donné l'alerte, sans suite appropriée. Ces alertes prennent différentes formes, par exemple ce sont trop souvent de simples mains courantes successives, sans dépôt de plainte. Et quand elles portent plainte, celles-ci sont très majoritairement sans suite, et sans transmission au procureur. Elles peuvent également parfois être requalifiées³⁶⁵. Plus globalement, les systèmes de protection peinent toujours à être mis en place.

Le CESE demande qu'une définition claire et un périmètre large de la notion de féminicide soient actés et partagés entre les autorités et

les associations spécialisées, afin d'obtenir des chiffres et statistiques, transparents, consolidés et fiables.

³⁶⁴ D'après l'enquête de victimation Genese 2021.

³⁶⁵ Ainsi une tentative d'assassinat peut être requalifiée de violence sur conjointe.

NOTE 10 - Le sexisme et les violences

Le sexisme et les violences

Le 6^e baromètre sur l'état du sexisme en France réalisé par le Haut conseil à l'égalité femmes-hommes³⁶⁶ avance des chiffres aussi consternants qu'alarmants, montrant un sexisme ordinaire qui s'accroît, ainsi plus d'un homme sur 5 dans la population des 25-34 ans considère normal d'avoir un salaire supérieur à sa collègue (à poste égal) alors que l'égalité salariale est pourtant un droit constitutionnel. Selon cette même source, l'immense majorité des hommes (70 %) estime qu'un homme doit avoir la responsabilité financière de sa famille pour être respecté dans la société. C'est bien le sexisme sous-jacent qui est questionné ici et le caractère systémique de ce type de stéréotype sexiste. Placer d'office l'homme ou le père, parce qu'il est homme, en responsabilité du foyer, le place *de facto* dans une posture de supériorité sur l'ensemble des membres de ce foyer, à commencer par la femme, alors même que les femmes ont gagné leur indépendance financière en 1965 et que la majorité des couples sont biactifs³⁶⁷. Accepter cette vision sexiste des relations comme état de fait « naturel » ou administratif permet à l'homme d'exercer une autorité et donc une pression économique sur la femme. Celle-ci peut alors se trouver en situation de dépendance financière, ce qui, à terme, peut devenir un facteur de violences.

Plus grave encore, un quart des 25-34 ans pense qu'il faut parfois être violent pour se faire respecter.

Ces statistiques pourraient être corrélées à la montée des idées d'extrême-droite dans la société et notamment en ligne. Le gain de popularité des influenceurs masculinistes et la diffusion grandissante de *fakenews* participent grandement d'une montée du sexisme sur les réseaux sociaux et, *in extenso*, dans l'ensemble de la société³⁶⁸. Ce « *backlash* » (retour de bâton) face aux progrès des droits des femmes et des minorités depuis le mouvement *MeToo* est particulièrement alarmant pour la démocratie et la protection des droits humains.

366 Rapport 6^{ème} état des lieux du sexisme en France : s'attaquer aux racines du sexisme, janvier 2024.

367 L'autorité parentale partagée a remplacé l'autorité paternelle depuis la Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale.

368 https://www.lemonde.fr/idees/article/2024/04/12/l-inquietant-regain-du-masculinisme-cette-pensee-reactionnaire-aux-origines-millennaires_6227457_3232.html.

Cette violence et ce sexisme ambiants ont un impact très direct sur la liberté de circuler des femmes.

Les femmes mettent en place des stratégies de renoncement ou d'évitement pour ne pas avoir à subir des violences, ce qui entraîne une privation toujours plus forte de leur liberté au quotidien.

58 % déclarent qu'elles ont déjà renoncé à sortir faire des activités seules (+ 3 points)³⁶⁹.

Pourtant, 84 % des Françaises et Français estiment que la prise en charge de la prévention et la lutte contre le sexisme doit être prioritaire dans l'agenda des pouvoirs publics, d'autant plus que le sentiment d'impunité des actes et propos sexistes stagne toujours à un niveau élevé (75 %).

Lutter contre le sexisme et les violences qu'il engendre, dont les féminicides, atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les sphères de la vie exigent une réelle ambition politique et de vrais moyens pour l'accompagner.

Le budget alloué aux droits des femmes est largement sous-dimensionné comparé aux besoins. Les perspectives ne vont malheureusement pas vers une hausse. La mission « égalité femmes-hommes » du budget 2024 devant participer aux 10 milliards d'euros d'économies annoncés par le ministre des Finances, son budget sera amputé de 7 millions d'euros. Cette coupe budgétaire représente une diminution de 10 % du budget de 77 millions d'euros, voté en décembre 2023, **pour le (déjà) plus petit budget de l'État.**

Le CESE demande une réévaluation conséquente du budget alloué au ministère délégué aux droits des femmes : le montant d'un milliard d'euros, avancé notamment par la Fondation des femmes, permettrait de doter les acteurs des moyens nécessaires pour faire face à l'accroissement des violences. L'Espagne a d'ores et déjà doté son ministère d'un tel montant.

NOTE 11 - Gestion de l'eau

La problématique de la gestion de l'eau dans les Outre-mer a connu une forte actualité ces deux dernières années avec une sécheresse prolongée à Mayotte où les habitants sont toujours privés d'eau un jour sur trois, des alertes sur la qualité de l'eau distribuée, récemment une épidémie de choléra, ainsi que des « tours d'eau » qui persistent en Guadeloupe. La ministre des Outre-mer en déplacement à Mayotte a reconnu que les coupures d'eau continueront au moins jusqu'en 2025.

La crise de l'eau en Outre-mer, singulièrement à Mayotte, en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, est loin d'être dépassée. La gestion de l'eau est particulièrement fragilisée en Outre-mer, de par le caractère insulaire de la plupart des territoires qui sont de plus en plus soumis à des pressions à la fois climatiques et anthropiques. Les manques de planification d'investissements, les carences de gouvernance, de partage des eaux et de coopération, ont été relevés à plusieurs reprises et sur plusieurs territoires. Cela doit entraîner une réaction plus forte des pouvoirs publics tant au niveau local que national, avec un renforcement du Plan Eau DOM.

Il s'agit aussi de préparer l'avenir, d'adapter les infrastructures aux changements climatiques auxquels sont particulièrement exposés les Outre-mer, de mieux coopérer pour un meilleur partage des eaux entre territoires et entre activités, et d'éduquer à une consommation d'eau plus sobre et plus durable.

En octobre 2022, le CESE adoptait son avis sur *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, rapporté par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune. L'avis insistait particulièrement sur les graves problèmes de distribution d'eau, notamment à Mayotte, en Guadeloupe et en Guyane : ainsi un quart de la population guadeloupéenne n'a pas accès tous les jours à l'eau potable du fait des nombreuses coupures. Les tarifs de l'eau pratiqués en Outre-mer sont aussi les plus élevés de France alors même qu'une part importante de la population vit sous le seuil de pauvreté³⁷⁰. A cela s'ajoutent d'autres difficultés : vétusté des infrastructures et réseaux de distribution, manque de financements des d'investissements, problèmes de gouvernance... Les situations de pénuries ou de conflits d'usages risquent encore de s'aggraver dans les prochaines années du fait des conséquences du changement climatique.

370 N'oublions pas que 900 000 personnes vivent sous le seuil de pauvreté en Outre-mer, dont 77,3 % de la population à Mayotte, 60 % en Polynésie française, 53 % en Guyane, 38,9 % à La Réunion, 34,5 % en Guadeloupe. Les ménages précaires consacrent 13 à 19 % de leur budget aux dépenses d'eau et d'assainissement, dépassant systématiquement le seuil de 3 % communément admis selon lequel la facture d'eau devient « inabordable ». Un consensus existe en France, dans les pays de l'OCDE et pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), considérant que le prix de l'eau devient inabordable lorsque cette facture dépasse 3 % des revenus effectifs du ménage.

Plusieurs préconisations ont été suivies par le gouvernement³⁷¹. Sur le plan législatif et réglementaire, les mesures introduites dans le cadre de la transposition de la directive « eau potable »³⁷² ont pour objectifs d'apporter une réponse aux situations de défaut d'accès à l'eau. Elles introduisent une obligation pour les collectivités d'identifier les personnes ayant un accès inexistant ou insuffisant. Elles prévoient en outre, un droit de compensation financière par l'État des actions engagées par les collectivités en matière de diagnostic des situations de nonaccès et de mise en œuvre de solutions palliatives. Sur le plan opérationnel, les ministères en charge de la Transition Ecologique, des Outre-mer et de la Santé, ont renforcé leur accompagnement par l'intermédiaire du Plan eau DOM (+ 50 millions d'euros en 2023) et des contrats de progrès. L'Etat a investi au total 739 millions d'euros aux côtés des Collectivités territoriales à travers le Plan Eau DOM (2016-2026). Les mesures annoncées par le Président de la République le 30 mars 2023 ont conduit notamment à l'augmentation des moyens de l'Office Français de la Biodiversité (OFB) à hauteur de 35 millions d'euros par an et apporté une clarification des missions des Offices de l'eau en Outre-mer ainsi qu'un renforcement

de leurs actions auprès des services d'eau. À Mayotte, l'État doit sécuriser le financement d'une deuxième usine de désalinisation qui sera construite en 2025. Les difficultés structurelles n'ont pas été complètement résolues : les problèmes d'approvisionnement et de qualité de l'eau restent criants et se sont même aggravés sur certains territoires, à commencer par Mayotte.

Cette contribution vise donc à remettre à l'ordre du jour le problème de la gestion de l'eau dans les Outre-mer, qui doit être une priorité des pouvoirs publics. L'eau, comme bien commun et comme ressource vitale pour les populations, exige à la fois des réponses urgentes, pérennes et territorialisées.

1. Les difficultés persistent malgré les efforts des pouvoirs publics, voire s'aggravent sur certains territoires

La crise de l'eau à Mayotte fin 2023 et ses conséquences ont montré l'urgence d'investir massivement dans les infrastructures. L'île a connu sa pire sécheresse depuis plus de trente ans entraînant une grave crise de l'eau qui aurait pu être mieux gérée si les investissements indispensables avaient été réalisés en amont. La situation de pénurie

³⁷¹ Les 23 préconisations du CESE sont articulées autour d'un enjeu prioritaire : rendre le droit d'accès à l'eau effectif pour tous et toutes. La délégation aux Outre-mer appelait l'Etat et les collectivités territoriales à une forte mobilisation pour doter ces territoires des infrastructures nécessaires : investissement dans les réseaux de distribution, usines de dessalement, stockage, assainissement, recyclage des eaux ; et d'une véritable politique d'accès pour tous et de partage des eaux : tarification sociale, chèques « eau », mise à disposition de citernes, de « rampes d'eau » ou de bornes fontaines gratuites dans les quartiers d'habitat précaire, distribution gratuite d'eau potable en cas d'interruption de service, éducation à la sobriété.

³⁷² Directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

qui a lourdement pénalisé la population et l'économie aurait ainsi pu être atténuée si des infrastructures attendues depuis plusieurs années avaient été mises en place : une usine de dessalement pleinement opérationnelle ; la mise en chantier de la deuxième usine de dessalement à Ironi Bé ; une troisième retenue collinaire ; des systèmes de collecte des eaux de pluie pour les besoins non alimentaires ; des recherches de fuites et une rénovation des canalisations pour assurer l'étanchéité du réseau de distribution (un tiers de l'eau potable est ainsi perdue à cause de l'état de dégradation des canaux qui acheminent l'eau)... Or, cette crise était en grande partie prévisible et les investissements ont pris beaucoup de retard.

Les maladies liées à l'eau sont aujourd'hui très présentes à Mayotte et en Guadeloupe. La situation est extrêmement tendue et inacceptable à Mayotte avec la présence de cas autochtones de choléra (108 cas et 2 morts) qui se transmet par l'ingestion d'eau ou d'aliments contaminés. D'autres maladies hydriques (hépatite A, gastro-entérites aiguës, fièvre typhoïde...) représentent un enjeu de santé publique du fait des conditions d'hygiène dégradées et des pénuries d'eau. Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), 94 % de la charge de maladies diarrhéiques sont attribuables à l'environnement et associés à des facteurs de risque tels qu'une « *eau de boisson non salubre* » et un « *manque d'hygiène et d'assainissement* ». Or, beaucoup des habitants des quartiers d'habitat informel de Mayotte consomment de l'eau non potable pour leurs usages domestiques et alimentaires. L'hygiène des mains qui est un élément clef pour la lutte contre les maladies, ne peut être respectée notamment chez les enfants

et les jeunes, que ce soit au domicile ou en milieu scolaire par manque d'eau. En Guadeloupe, les autorités recommandent aux habitants de faire bouillir l'eau du robinet et de la laisser refroidir pour les usages alimentaires. Les alertes à la non-conformité de l'eau sont récurrentes du fait de phénomènes météorologiques, de la présence de bactéries coliformes et de la vétusté des réseaux. Une grande partie de la population ultramarine se sent abandonnée et a perdu confiance dans la qualité de l'eau distribuée ce qui génère une grande défiance envers les gestionnaires et les pouvoirs publics. De citernes, « rampes d'eau » ou bornes fontaines gratuites doivent être mises à disposition dans les quartiers d'habitat précaire, ainsi qu'une distribution gratuite d'eau potable en cas d'interruption de service.

A titre d'exemple de bonne pratique, les réunions publiques d'information sur l'eau tenues en Martinique par Odysse, le BRGM, l'Observatoire de l'eau de la Martinique et le Comité de Bassin, permettent de s'assurer de la bonne prise en compte de la réalité de la situation et de faire des propositions d'actions de remédiation à entreprendre. La généralisation de ce type de réunion d'échange permettrait de renouer la confiance avec les usagers.

Un renforcement des contrôles de qualité de l'eau sur les plans sanitaire et environnemental est nécessaire. Des campagnes d'informations doivent être menées dans les médias locaux pour informer les usagers en toute transparence. Des réunions d'information et de participation des citoyens doivent être tenues par les gestionnaires de l'eau, en association avec les Agences régionales de Santé et les services de l'Etat, afin de restaurer la confiance et de mieux intégrer les besoins exprimés par les usagers.

Malgré les annonces, les « coupures d'eau » perdurent en Guadeloupe et à Mayotte. Il n'est pas acceptable que la population mahoraise ou guadeloupéenne subisse depuis des années des coupures d'eau ou que des quartiers entiers ne soient alimentés par aucune installation pérenne et adaptée. Plus d'un millier d'abonnés, essentiellement situés sur les hauteurs du Gosier et des Abymes, sont privés d'eau courante. Le gouvernement annonce l'objectif de réduire drastiquement les tours d'eau qui impactent les guadeloupéens, d'ici 2025. La ministre déléguée en charge des Outre-mer a signé en avril 2024 une convention avec la Région, le Département et le Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG), pour confirmer l'implication de l'Etat dans les travaux de réparation des réseaux. Une subvention exceptionnelle de l'Etat a été renouvelée à hauteur de 20 millions d'euros pour 2024. Le manque d'eau entraîne un véritable marché noir avec une revente de bouteilles d'eau à des tarifs prohibitifs. Plus de 40 000 personnes n'ont pas accès à des services de base d'eau potable à Mayotte et 35 000 en Guyane. En Martinique, une sécheresse a entraîné une pénurie d'eau

dans le centre de l'île, mettant en exergue des difficultés de gestion importantes. En parallèle de nouvelles difficultés d'approvisionnement se font jour³⁷³. Selon l'Office de l'eau, les ressources sont plus importantes dans le nord de l'île que dans le centre et le sud où se concentre la population. La situation est particulièrement préoccupante dans le sud de l'île, dépourvu de captages, où la ressource est acheminée depuis le nord et le centre, accentuant la pression sur certains cours d'eau et sur les infrastructures. Des lacunes s'accroissent dans l'entretien et l'exploitation des infrastructures. Les travaux de remise à niveau de l'adduction ont pris du retard et les travaux d'interconnexion entre secteur nord et centre, qui permettraient de pallier en partie les carences en eau et de partager la ressource disponible, n'ont pas été réalisés. Les distributeurs n'ont pas non plus trouvé d'accord sur une répartition et sur la vente d'eau en gros. Les tarifs de l'eau potable sont aussi jugés trop élevés par de nombreux usagers regroupés notamment au sein du Comité Citoyen du Sud de Martinique³⁷⁴. Les restrictions d'eau liées à la sécheresse des cinq premiers mois de 2024 ont eu pour conséquences des coupures d'eau pour la moitié de la population de l'île et des

373 Selon Yvon Pacquitt, président du conseil d'administration d'Odyssi, la régie communautaire de l'eau et de l'assainissement de la Communauté Agglomération Centre Martinique (CACEM) affirme qu'il y a suffisamment d'eau pour fournir toute la population mais les inégalités d'accès à la ressource pénalisent les communautés les plus peuplées de l'île. Plus de 40 % de l'eau potable est aussi perdue à cause de fuites, faute d'entretien suffisant des réseaux. Voir : Outre-mer La Première, Caroline Popovic, avril 2024.

Voir également : *Eau : un océan de problème, pas une goutte d'eau*, Antilla, mai 2024.

374 Courrier daté du 4 mai 2024. Voir : Guy Etienne, Eau : le Comité Citoyen du Sud de Martinique demande des comptes aux fermiers et aux collectivités, Outre-mer La Première, 6 mai 2024.

fermetures d'établissements scolaires à Fort-de-France, Schœlcher et au Lamentin. 10 000 Martiniquais sont privés d'eau chaque jour. Des Ehpad ont été privés d'eau pendant plus de 4 jours. Sur les 20 points de captage en Martinique, 15 sont en situation rouge vif. Le préfet a été contraint de prendre des mesures exceptionnelles pour augmenter les prélèvements et réduire la consommation en eau des acteurs économiques et industriels. Il a déclaré que la situation de la Martinique en matière hydrique est « catastrophique ».

Les pouvoirs publics et les gestionnaires doivent prendre pleinement la mesure du problème et mettre en œuvre rapidement des solutions durables. Les pénuries d'eau de plus en plus récurrentes et pénalisantes pour la population, les pressions sur les infrastructures et les milieux naturels, doivent entraîner une réaction forte des Établissements publics de coopération intercommunale et des gestionnaires de l'eau pour trouver des solutions durables et équilibrées sur le territoire. Cette situation dégradée ne peut pas durer au risque de pénaliser lourdement l'économie et la vie sociale.

Le Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Martinique (CÉSECÉM) a fait de l'amélioration de la gestion de l'eau l'une des priorités de sa Feuille de route du 2024 - 2029 au regard de son impact sur le développement socio-économique de l'île. Plusieurs élus locaux, dont le président de la Collectivité territoriale de Martinique, M. Serge Letchimy, demandent la mise en place d'une autorité unique de l'eau sur l'île qui permettrait de mieux répartir la ressource et d'harmoniser les tarifs entre intercommunalités.

L'Etat doit exercer un contrôle approfondi sur la gestion de l'eau par les opérateurs et de s'assurer que les investissements nécessaires sont bien réalisés afin d'anticiper les risques de nouvelles crises de l'eau en Martinique.

Le rétablissement de la continuité d'un service public d'eau, partout sur les territoires ultramarins, est une priorité essentielle. Nous rappelons notre préconisation d'engager un plan d'action prioritaire pour l'eau en Guadeloupe, Guyane et à Mayotte afin de supprimer les interruptions de service sous deux à trois ans. Lors de chaque coupure d'eau, les gestionnaires de l'eau devront déduire un montant forfaitaire journalier de la facture d'eau suivante afin de dédommager les usagers³⁷⁵. Des citernes d'eau devront être systématiquement mises à disposition gratuitement par les distributeurs en cas de coupure ou de catastrophe naturelle. Dans les quartiers d'habitat informel, nous préconisons l'installation par les pouvoirs publics de rampes de distribution d'eau et de bornes fontaines gratuites, afin de permettre un accès à une eau potable de qualité dont la distribution est contrôlée et sécurisée, afin d'éviter les trafics et les violences. La mise à disposition gratuite à la population, de citernes, bouteilles et bornes fontaines, doit être garantie en cas de coupure d'eau. Les travaux urgents de réfection des réseaux doivent être réalisés afin d'éviter les fuites qui génèrent beaucoup de pertes. Les travaux de modernisation et d'interconnexions des infrastructures doivent être programmés afin de mieux réguler à moyen terme la distribution et la qualité des eaux.

375 Le CESE note qu'Odyssi annonce jusqu'à - 20 % sur les factures d'eau des martiniquais pour compenser les coupures.

2. Au-delà de la gestion de crise, les enjeux de planification, d'adaptation au changement climatique et d'équité sociale doivent être mieux pris en compte

Tous les territoires ultramarins sont concernés par des enjeux de territorialisation de la gestion de l'eau, d'anticipation des changements climatiques et d'accès à la ressource. Au-delà des réponses à apporter aux situations de crise, il est nécessaire d'insister sur une meilleure anticipation des évolutions en cours.

Une évaluation globale de la politique publique de l'eau en Outre-mer est nécessaire. Dans le cadre de sa plateforme citoyenne, la Cour des comptes a reçu une proposition concernant « *L'approvisionnement en eau dans les DROM* ». Cette proposition citoyenne a été retenue parmi les 15 thèmes locaux sélectionnés par les Chambres régionales des comptes de Guadeloupe et de La Réunion - Mayotte pour réaliser deux contrôles sur les situations locales lors de leur programmation 2024³⁷⁶. Il faut souligner l'intérêt de cette démarche d'évaluation qui permet de répondre aux intérêts légitimes des citoyens et d'objectiver les

difficultés rencontrées par cette politique publique³⁷⁷.

Le Plan Eau DOM (2016-2026), qui arrive à échéance, doit faire l'objet d'un bilan et d'une réflexion sur ses perspectives de renouvellement. Dans un rapport publié en juillet 2023, la Cour des comptes a analysé *La gestion de la ressource en eau à l'heure du réchauffement climatique*³⁷⁸. Elle observe que si l'eau vient à manquer presque partout en France, la situation est « alarmante » dans les territoires ultramarins. Dans le cadre de ce contrôle qui portait sur la période 2016-2022, la Cour des comptes a estimé qu'il était encore trop tôt pour porter une appréciation sur la mise en œuvre et les résultats du Plan Eau-DOM. Cette évaluation du Plan Eau-DOM 2016-2026 doit être engagée rapidement afin de disposer d'un état des lieux des réalisations, des projets qui restent à réaliser et du financement. Il est indispensable de mettre en place une véritable évaluation du Plan Eau-DOM 2016-2026, et ce dès 2025 afin de disposer d'un bilan complet en 2026 au terme de ce premier Plan. Celle-ci permettra de préparer une nouvelle génération d'aides de l'État concernant l'eau et l'assainissement,

376 Ce sujet a été sélectionné en correspondance avec plusieurs critères : une certaine popularité, une grande actualité, l'absence de contrôles connexes suffisants et la plus-value potentielle apportée par les juridictions financières.

377 Ce programme de contrôle répond à la préconisation 8 de l'avis de 2022 : le CESE préconise aux Chambres régionales et territoriales des comptes de réaliser tous les 5 ans, des enquêtes permettant de contrôler la mise en concurrence effective des marchés publics de gestion de l'eau et de l'assainissement, et d'informer les intercommunalités, les citoyens et citoyennes de leurs conclusions. Les composantes du prix de l'eau et de l'assainissement doivent être rendues publiques par les gestionnaires chaque année. Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) doivent saisir pour avis, en tant que de besoin, l'Autorité de la concurrence, de demandes d'études sur les conditions économiques d'accès à l'eau potable sur leur territoire.

378 *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, Cour des comptes, juillet 2023.

sujet essentiel en Outre-mer, concernant les DROM et les Collectivités d’Outre-mer et Nouvelle-Calédonie. Cette évaluation pourra être réalisée par la Cour des comptes en lien avec les chambres régionales des comptes.

Face aux difficultés de portage de la politique de l’eau, la gouvernance et le pilotage territorial doivent être renforcés. Il est indispensable de mettre en place de véritables plans d’action partagés, définis dans le temps, associant des comités de financeurs au sein de Conférences régionales des acteurs de l’eau, afin d’identifier les priorités de rattrapage en infrastructures et de mobiliser les moyens budgétaires disponibles des différents plans (Plan Eau-DOM, Contrats de convergence et de transformation, FEDER, Plan de relance). Des plans territorialisés doivent également être mis en place dans les Collectivités d’Outre-mer avec des aides financières spécifiques de l’Etat. Des fonds dédiés aux travaux sur les réseaux de distribution d’eau et d’assainissement doivent être prévus dans les Contrats de convergence et de transformation, pour compenser le fait que les Collectivités d’Outre-mer ne peuvent accéder aux crédits du Plan Eau-DOM et aux fonds européens structurels et d’investissement. La prochaine génération du Plan Eau DOM devra davantage intégrer la problématique de l’accompagnement en ingénierie des collectivités territoriales et des gestionnaires de l’eau. Il est nécessaire de mettre à disposition davantage de moyens d’expertise du Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (Cerema) et du Bureau

de recherches géologiques et minières (BRGM).

Les financements européens devront être davantage sollicités et mieux consommés. Les mesures en faveur d’une gestion durable de l’eau en Outre-mer sont considérées comme hautement prioritaires par la Commission européenne dans le cadre de l’annexe D du rapport Pays. Des financements du FEDER³⁷⁹ sont mobilisés pour le développement d’infrastructures d’assainissement, notamment à Mayotte, mais n’ont pas été consommés dans leur intégralité à cause de difficultés de programmation. Au regard des manques de capacités de portage de projet et de personnel qualifié, un soutien en ingénierie doit être prévu afin d’optimiser les possibilités de financement³⁸⁰.

Il est nécessaire d’entamer une réflexion autour des axes à privilégier pour une nouvelle génération d’aides de l’Etat à la gestion de l’eau et l’assainissement dans les Outre-mer, intégrant les Collectivités d’Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. Les sujets de renforcement de la gouvernance et de pilotage territorial, d’ingénierie, de mobilisation des financements, notamment européen, d’adaptation au changement climatique et d’accès pour tous à l’eau, devront faire l’objet d’une réflexion en amont associant la société civile.

Le changement climatique aura un impact important sur les ressources en eau auquel il faut se préparer. Le BRGM indique qu’à l’heure actuelle, les travaux de modélisation réalisés en Outre-mer sont marqués par de fortes incertitudes, à la fois sur le niveau

379 Le FEDER est mobilisé afin d’accompagner le Plan Eau Dom et soutenir la gestion de l’eau conformément aux préconisations des SDAGE.

380 Des dispositifs existent tel JASPERS pour *Joint assistance to support projects in European regions*, visant à apporter une assistance technique aux Etats membres dans la préparation de certains projets, particulièrement dans les Régions ultrapériphériques (RUP).

d'information climatique (peu de projections, pas de méthode de descente d'échelle fine, présence d'événements cycloniques très délicats à modéliser, etc.) et sur les performances de la modélisation hydrologique qui restent globalement assez modestes³⁸¹. Les périodes de sécheresse risquent toutefois d'être plus longues et plus fréquentes tandis que les ressources naturelles auront tendance à s'amenuiser (effet de la salinisation des nappes phréatiques). Les offices de l'eau doivent élaborer pour chaque territoire, un plan d'adaptation au changement climatique comprenant un volet recherche, un état prévisionnel des infrastructures à mettre en place, la préservation des écosystèmes aquatiques, ainsi que des actions d'éducation à la sobriété innovantes et adaptées aux différentes populations.

L'accessibilité de la ressource en eau doit être mieux garantie à toutes et tous. Les conflits d'usages de l'eau et les prix de l'eau risquent d'augmenter fortement dans les années à venir, mettant sous tension la population la plus précaire sur le plan économique et social. La délégation réitère sa préconisation de mettre en place un « tarif social de l'eau », sur la base d'un forfait de 400 litres d'eau par jour et par foyer, soit 150 m³ par an, et de distribuer des « chèques eau » sous condition de ressources permettant l'accès à une eau potable de qualité pour tous et toutes.

³⁸¹ *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, page 33, Cour des comptes, juillet 2023.

Déclarations des groupes

SORTIR DE LA CRISE DÉMOCRATIQUE
- RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE EN 2024 (RAEF)

Agir autrement pour
l'innovation sociale
et environnementale

Déclarations des groupes

SORTIR DE LA CRISE DÉMOCRATIQUE
- RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE EN 2024 (RAEF)

Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes
et de votants : 136**

Pour : 135

Contre : 0

Abstention : 1

Ont voté pour

GROUPE

COMPOSITION



Se sont abstenus.e.s

GROUPE

COMPOSITION



Annexes

1

Composition de la commission Économie et finances à la date du vote

Président

Jacques CREYSSEL

Vice-présidents

Jean-Marie BEAUVAIS

Fabienne ROUCHY

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Claire TUTENUIT

Marianne TORDEUX

BITKER

Agriculture

Véronique BLIN

Manon PISANI

Artisanat et

Professions Libérales

Fabienne MUNOZ

Associations

Martin BOBEL

Marie-Claire MARTEL

Claire THOURY

CFDT

Patricia BLANCARD

Pascal GUIHENEUF

Marie-Hélène

MEYLING

Jean-Yves

LAUTRIDOU

CFE-CGC

Véronique BIARNAIX-

ROCHE

CFTC

Manuel LECOMTE

CGT

Benoît GARCIA

Mohammed

OUSSEDIK

Fabiene ROUCHY

CGT-FO

Sébastien BUSIRIS

Hervé QUILLET

Coopération

Jacques LANDRIOT

Entreprises

Jacques CREYSSEL

Fany RUIN

Michèle

SALVADORETTI

Environnement et nature

Jean-David ABEL

Jean-Marie BEAUVAIS

Julia GRIMAUTL

Familles

Bernard

DESBROSSES

Non-inscrits

Alain BAZOT

Daniel-Julien NOËL

Outre-mer

Pierre MARIE-

JOSEPH

Santé et citoyenneté

Dominique JOSEPH

UNSA

Fanny ARAV

2

Listes des personnes auditionnées et rencontrées

Marc Fleurbaey

Professeur titulaire d'une chaire à Paris School of Economics (PSE) et directeur de recherche CNRS

Guénaëlle Gault

Directrice générale de l'Insee

Simon Guillouet

Chargé d'étude, spécialiste en collecte et analyse de données

Claire Hédon

Défenseur des droits

Ombeline Jullien de Pommerol

Economiste à l'Observatoire Société et Consommation (ObSoCo)

Jean-Luc Tavernier

Directeur général de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

3

Bibliographie

Académie des technologies, Denis Ranque, Réindustrialisation de la France : Enjeux et conditions de réussite, décembre 2023

Agathe Cagé, Classes figées : comprendre la France empêchée, ouvrage, 2024

Agence France Trésor, Bulletin mensuel n° 407, avril 2024

Agence France Trésor, Présentation des SVT, 2022

AMF, Mise en œuvre du « Zéro artificialisation nette », des élus désorientés par la méthode qui demandent plus de cohérence pour atteindre l'objectif, 23 juillet 2024

Assemblée nationale, Ramlati Ali, Nicolas Dupont-Aignan, Rapport d'information n° 4505 sur la pollution des mers, rapport, 2021

Assemblée nationale, Émilie Bonnivard, Rapport visant à relancer l'organisation des classes de découverte, rapport, novembre 2023

Assurance maladie, Rapport annuel 2022 risques professionnels - Éléments statistiques et financiers, rapport, décembre 2023

Banque centrale européenne, La BCE intensifie ses efforts sur le climat en mettant l'accent sur la transition écologique et les risques liés au climat et à la nature, janvier 2024

Banque centrale européenne, La BCE prend de nouvelles mesures visant à intégrer le changement climatique à ses opérations de politique monétaire, juillet 2022

Banque centrale européenne, Rapport annuel Regard sur 2023, rapport, avril 2024

Banque de France, Wydad El Amri, François Mouriaux, Yann Wicky, Matthieu Bussière, Guillaume Horny, Jean-Guillaume Sahuc, La monnaie et ses contreparties : instruments et réflexions de la politique monétaire, Bulletin n° 234 :Article 2, avril 2021

Banque de France, Grégory Levieuge, Jean-Guillaume Sahuc, Pourquoi une réponse forte des banques centrales en cas de crise ?, juin 2020

BFM Business, Un Français sur deux possède plus de 128.000 euros, deux fois le patrimoine médian des Allemands, article, septembre 2022

C. Cavalin, M. Albagly, M. Nectoux, C. Mugner, Étude relative à l'actualisation du chiffrage des répercussions économiques des violences au sein du couple et leur incidence sur les enfants en France en 2012, étude, novembre 2014

Cairn, Louis Maurin, Dépenses contraintes et logement. Un poids trop lourd à porter ?, ouvrage, 2021

Capital, La BCE restructure les dettes souveraines, et c'est mieux que leur annulation, article, avril 2021

Centre d'observation de la société, Les dépenses contraintes des ménages se stabilisent depuis dix ans, mars 2024

Centre de ressources pour l'adaptation au changement climatique, La biodiversité : victime et solution du changement climatique ?, février 2024

CESE, Evanne Jeanne-Rose, Les métiers de la cohésion sociale, avis, juillet 2022

CESE, Claire Bordenave et Nicolas Richard, Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?, avis, mars 2022

CESE, Christelle Caillet et Elisabeth Tomé-Gerteinrichs, Articulation des temps de vie professionnel et personnel : de nouveaux défis, avis, avril 2024

CESE, Guillaume Duval et Madeleine Charru, Avis sur la mise en œuvre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), avis, 2018

CESE, Guillaume Duval et Madeleine Charru, Climat énergie : la France doit se donner les moyens, 2019

CESE, Michel Badré et Claire Bordenave, Climat neutralité carbone et justice sociale, avis, 2021

CESE, Marc Blanc, Climat, énergie, biodiversité, contribution du CESE à la Convention citoyenne pour le climat, avis, 2019

CESE, Elodie Martinie-Cousty et Marie-Hélène Meyling, Contribution à l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité 2021-2030 (SNB-3), Résolution, novembre 2021

CESE, Déclaration du Bureau du CESE sur la stratégie énergétique de la France et les travaux préparatoires du Gouvernement, janvier 2024

CESE, Cécile Claveirole, Du sol au foncier, des fonctions aux usages, quelle politique foncière ?, avis, janvier 2023

CESE, Marie-Claire Martel et Jean-François Naton, Engagement bénévole, cohésion sociale et citoyenneté, avis, juin 2022

CESE, Nicolas Richard et Soraya Duboc, Face au changement climatique, accélérer une adaptation systémique et juste, avis, novembre 2023

CESE, Face au choc, construire ensemble la France de demain - Rapport annuel sur l'état de la France 2021, avis, mars 2021

CESE, Julia Grimault, Financer notre stratégie Energie-Climat : donnons-nous les moyens de nos engagements, avis, février 2023

CESE, Christian Chevallier et Jean-Karl Deschamps, L'éducation populaire, une exigence du XXIe siècle, avis, mai 2019

CESE, Michel Chassang, La prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement, avis, avril 2023

CESE, Nathalie Canieux, Le travail à domicile auprès des personnes vulnérables : des métiers du lien, avis, décembre 2020

CESE, Philippe Le Clézio, Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique, avis, mai 2009

CESE, Pierre-Olivier Ruchenstain, Métiers en tension, avis, janvier 2022

CESE, Pascal Mayol et Claire Tutenuit, Mobiliser les acteurs de l'emploi et du travail pour réussir la planification écologique, avis, mai 2024

CESE, Didier Gardinal, Pour des bâtiments plus durables grâce à une ambitieuse politique de rénovation, avis, novembre 2022

CESE, Agnès Popelin-Desplanches et Isabelle Doresse, Pour une politique publique nationale de santé-environnement au cœur des territoires, avis mai 2022

CESE, Didier Kling et Lucien Chabason, Quel avenir pour le Pacte vert pour l'Europe et ses citoyens ?, avis, mai 2024

CESE, Albert Ritzenthaler, Quelles politiques pour favoriser l'évolution de la société vers la sobriété ?, avis, janvier 2023

CESE, Pascal Ferey et Claire Tutenuit, Quels besoins de gouvernance pour les différents usages de la biomasse ?, avis, mai 2023

CESE, Benoît Garcia et Hélène Fauvel, Face au choc, construire ensemble la France de demain - Rapport annuel sur l'état de la France 2021, avis, mars 2021

CESE, Julia Grimault et David Meyer, Rapport annuel sur l'état de la France 2022 (RAEF), changer de boussole pour dépasser l'urgence et préparer l'avenir, avis, octobre 2022

CESE, Marianne Tordeux Bitker, Inégalités, pouvoir d'achat, éco-anxiété : agir sans attendre pour une transition juste - Rapport annuel sur l'état de la France en 2023, avis, octobre 2023

CESE, Thierry Cadart, Renforcement de la participation aux élections des instances à gouvernance démocratique, avis, décembre 2021

CESE, Dominique Joseph et Martin Bobel, Renforcer le financement des associations : une urgence démocratique, avis, mai 2024

CESE, Pierre Goguet et Juliette Kacprzak, SFEC : quelle gouvernance pour la transition écologique ?, résolution, juin 2022

CESE, Bernadette Groison, Réussite à l'école, réussite de l'école, avis, juin 2024

CESE, Catherine Lion, Se loger dans les territoires pour exercer une activité saisonnière, avis, mai 2024

CESE, Martine Vignau, Soutenir l'autonomie : les besoins et leurs financements, avis, mars 2024

CESE, Jean-David Abel, Sylvain Boucherand, Pierre Goguet, Transition écologique : croissance vs décroissance : de quoi parle-t-on ?, avis, novembre 2024

CESE, Jean-François Naton, Travail et santé-environnement : quels défis à relever face aux dérèglements climatiques ?, avis, avril 2023

CESE, Mme Marie-Aleth Grard, Une école de la réussite pour tous, avis, mai 2015

CESE, Sabine Roux de Bézieux et Nathalie Van Den Broeck, Vers un traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations, avis, avril 2003

Cevipof, Le personnel politique face à une défiance généralisée de l'électorat, août 2024

Chambre de commerce américaine et le cabinet Bain & Company, Baromètre annuel, 2024

Civise, Violences sexuelles faites aux enfants : le coût du déni, juin 2023

CNAM-CNRS, Emmanuelle Chabbert, Frédéric Rey, Pascal Thobois, L'ordonnance de 2017 sur le CSE : un affaiblissement de la démocratie sociale, novembre 2022

Cnrs, Simon Guillouet, Quantifier la demande d'autoritarisme politique dans l'opinion publique en France, octobre 2023

Collectif Nos services publics, Rapport sur l'état des services publics - Transports, 2023

Comité Consultatif National d'Éthique, Biodiversité et santé : nouvelles relations de l'humanité avec le vivant ?, 2021

Commissariat Général au Développement Durable, Projet de caractérisation des fonctions écologiques des milieux en France, Études & documents n° 20, mai 2010

Commissariat général au développement durable, Les Français et la nature : fréquentation, représentation et opinions, octobre 2020

Commission des finances du Sénat, Rapport d'information Charge de la dette : de la divergence avec nos partenaires européens jusqu'à l'explosion ?, juin 2024

Conseil d'analyse économique, Efficacité énergétique des logements : rénover l'action publique, note n° 81, juin 2024

Conseil d'analyse économique, Étienne Fize, Hélène Paris et Marion Rault, Quelle situation financière des entreprises et des ménages deux ans après le début de la crise Covid ?, focus n° 083 2022, mars 2022

Conseil d'Etat, Emissions de gaz à effet de serre : le Gouvernement doit prendre de nouvelles mesures et transmettre un premier bilan dès cette fin d'année, Décision du 10 mai 2023

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, La haie, levier de la planification écologique, avril 2023

Conseil national de l'habitat, Redynamiser l'accès à la propriété, novembre 2023

Cour de comptes, Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises, décembre 2022

Cour des comptes, La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique, juillet 2023

Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juillet 2024

Cour des comptes, Premiers constats tirés de la conception et de la mise en œuvre du dispositif de réduction de loyer de solidarité (RLS), décembre 2020

Crédoc, Sandra Hoibian, Lucie Brice-Mansencal, Eliot Forcadell, Proximité à la nature - une source de bien-être, janvier 2024

DARES Analyses, Comment les employeurs préviennent-ils les risques professionnels ?, Fiche Eclairage : dialogue social et prévention des risques professionnels, mars 2024

DARES Analyses, Quelles étaient les conditions de travail en 2019, avant la crise sanitaire ?, août 2021

DARES Analyses, Quels facteurs influencent la capacité des salariés à faire le même travail jusqu'à la retraite ?, mars 2023

DARES, Chiffres clés sur les conditions de travail et la santé au travail, août 2021

DEPP, Evolution de la mixité sociale des collèges, note d'information, 19 mai 2024

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Bénédicte Castéran-Sacreste et Daphné Chédorge-Farnier, Les conditions de travail dans la fonction publique avant la crise sanitaire, janvier 2023

Directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine

DRESS, Études et résultats n° 1290, décembre 2023

Droit social, Jean-François Naton, Mieux connaître les risques professionnels pour mieux les prévenir : une urgence face à la perspective de leur aggravation dans le contexte du dérèglement climatique, octobre 2023

- École Supérieure des Professions Immobilières, Analyse des besoins en logement en France à l'horizon 2030, novembre 2023
- Edelman, Trust Barometer Edelman 2024, baromètre, 2024
- Eurogip, Estimations actualisées du phénomène de sous-déclaration des accidents du travail en Europe, décembre 2023
- Eurostat, Key figures on European living conditions - 2023 edition, octobre 2023
- EY France, Baromètre EY de l'attractivité de la France 2024, mai 2024
- Faciléco, Quel est le rôle des agences de notation ?, mars 2019
- Fédération Française du Bâtiment, Envolée des prix sur les matériaux - État des lieux et conséquences, 28 avril 2023
- Fipeco, Les définitions du déficit et de la dette publics, septembre 2024
- Florence Jany-Catrice et Dominique Méda, La post-croissance, mais avec quels indicateurs ?, ouvrage, 2023
- Fondation des femmes, Rapport #1 Le coût de la justice pour les victimes de violences sexuelles, novembre 2022
- Fondation Jean-Jaurès, Christelle Craplet, Adelaïde Zulfikarpasic, Entre difficultés à boucler les fins de mois et peur d'un « grand déclassement » : comment le pouvoir d'achat s'est imposé comme la préoccupation n°1 des Français, juin 2024
- Fondation Jean-Jaurès, Jean-Luc Tavernier, Peut-on mesurer le ressenti ?, juillet 2024
- Fondation pour la recherche sur la biodiversité, Biodiversité et services écosystémiques : de quoi parle-t-on ?, 2020
- Fondation Travailler Autrement, Le temps de trajet domicile-travail et ses impacts, juin 2018
- France Inter, L'industrie sans usine, la réindustrialisation sans salariés : quand apprendra-t-on de nos erreurs ?, article, décembre 2023
- France Stratégie, Évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail - Rapport 2021 du comité d'évaluation, rapport, septembre 2021
- France Stratégie, La BCE et ses critiques, février 2015
- France Stratégie, Olivier Redoulès, Gilles Koleda, Meriem Touili, Pierre Andrews, Les freins à la progression salariale - Enquêtes sur l'impact des dispositifs socio-fiscaux, document de travail n° 91, juin 2024
- France Stratégie, Mission Bozio - Wasmer : articulation entre les salaires, le coût du travail et la prime d'activité - Point d'étape, avril 2024
- France Stratégie, Objectif « Zéro artificialisation nette » : quels leviers pour protéger les sols ?, juillet 2019
- France Stratégie, Rapport intermédiaire du comité d'évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017, rapport, juillet 2020
- France Stratégie, Rapport Les incidences économiques de l'action pour le climat, Selma Mahfouz, Jean Pisani-Ferry, rapport, mai 2023
- FranceAgriMer, Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France en 2022 Production - Entreprises - Échanges - Consommation, juin 2022

Haut conseil pour climat, Tenir le cap de la décarbonation. Protéger la population, Rapport annuel, rapport, juin 2024.

Haut-Commissariat au Plan, La grande transformation du travail : crise de la reconnaissance et du sens du travail, 12 octobre 2023

Haut conseil à l'égalité, Rapport 6^{ème} état des lieux du sexisme en France : s'attaquer aux racines du sexisme, rapport, janvier 2024

Hunter, MR., Gillespie BW., Chen SY, Urban Nature Experiences Reduce Stress in the Context of Daily Life Based on Salivary Biomarkers, Frontiers in Psychology, 2019

IDDRI, Réussir le pari de la rénovation énergétique - Rapport de la plateforme d'experts pour la rénovation énergétique des logements en France, rapport, 2022

Ifremer, Diagnostic 2021 sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française (métropolitaine), janvier 2022

INED, Vit-on plus longtemps en bonne santé dans certains départements ?, 19 octobre 2021

INGIES, L'activité contributive : l'invisible qui fait tourner le monde, mars 2022

Innovet en France, Le rapport des Français au progrès (édition 2023), rapport

INRS, Risques psychosociaux, bien-être et qualité de vie au travail, Décryptage..., avril 2019

Insee Analyses n° 88, Mathias André, Jean-Marc Germain, Michaël Sicsic, La redistribution élargie, incluant l'ensemble des transferts monétaires et les services publics, améliore le niveau de vie de 57 % des personnes, septembre 2023

Insee Première, Bilan démographique 2023, janvier 2024

Insee Première, Nathalie Blanpain, L'espérance de vie par niveau de vie : chez les hommes, 13 ans d'écart entre les plus aisés et les plus modestes, février 2018

Insee Première, Aude Lécroart, Sandrine Chaumeron, Le trajet médian domicile-travail augmente de moitié en vingt ans pour les habitants du rural, mai 2023

Insee Première, Pouvoir d'achat du RDB des ménages : Les comptes de la Nation en 2023, 1997

Insee Références, Les conséquences de la crise sanitaire sur les conditions de travail selon les métiers, édition 2022, juin 2022

Insee références, Les dépenses en logement des ménages, 27 mai 2021

Insee, Autour et au-delà du PIB : nouvelles questions pour la comptabilité nationale, nouvelles pistes de réponse, 2020

Insee, Comptes nationaux des administrations publiques – premiers résultats – année 2023, 26 mars 2024

Insee, Dépenses de recherche – Indicateurs de richesse nationale, février 2024

Insee, Dette des administrations publiques au sens de Maastricht, données trimestrielles du T4-1995 au T4-2023, septembre 2024

Insee, Dette publique et privée – Indicateurs de richesse nationale, février 2024

Insee, Éclairage - Par Rapport à l'avant-crise sanitaire, le solde d'opinion des ménages les plus modestes sur leur capacité d'épargne est plus dégradé que celui des ménages plus aisés – La désinflation en bonne voie, note de conjoncture, décembre 2023

Insee, Emplois salariés trimestriels - Industrie manufacturière - Section C – CVS, août 2024

- Insee, Yves Jauneau, En 2021, en moyenne chaque semaine, un salarié sur cinq a télétravaillé, mars 2023
- Insee, Évolution du revenu disponible brut et du pouvoir d'achat - Données trimestrielles du T1-1949 au T2-2024, août 2024
- Insee, France, portrait social, Édition 2023, novembre 2023
- Insee, Indicateurs de richesse nationale, février 2024
- Insee, L'essentiel sur... l'inflation, février 2024
- Insee, L'innovation dans les sociétés en 2020, enquête capacité à innover et stratégie (CIS), novembre 2022
- Insee, La reproduction des inégalités entre générations en France, Blog, mai 2022
- Insee, Inès Karmous, Aurélien Ravary, Le patrimoine économique national en 2022 - Une croissance modérée par le repli des prix du foncier, septembre 2023
- Insee, Revenu disponible brut et pouvoir d'achat - Données annuelles de 1960 à 2023, octobre 2024
- Insee, Revenus - Niveaux de vie - Pouvoir d'achat - France - Tableau de bord de l'économie française, 2021
- Insee, Tableau de bord de l'économie Française 2024, 2024
- Insee, Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires Édition 2024, février 2024
- Insee, Valeur ajoutée par branche en 2021, comparaisons régionales, février 2024
- Insee, Vue d'ensemble - Du PIB, des Jeux, des inconnues, note de conjoncture, juillet 2024
- Inspection générale de l'Environnement et du développement durable, Statistiques et analyses sur le marché de l'immobilier d'habitation sur le long terme, juin 2024
- Inspection générale des finances - Inspection générale de l'environnement et du développement durable, Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030, novembre 2022
- Institut des politiques publiques, Ségrégation sociale en milieu scolaire : appréhender ses causes et déterminer ses effets, novembre 2023
- Institut National de la Propriété Industrielle, Le palmarès des déposants de brevets, 2024
- Institut Paris Région, Enquête régionale sur la mobilité des Franciliens, avril 2024
- Institut pour la justice, Le fardeau des crimes et délits qui provoquent les blessures de l'intimité, 2016
- Intergovernmental Panel on Climate Change, Summary for Policymakers, 2022
- IPBES, Le dangereux déclin de la nature : Un taux d'extinction des espèces « sans précédent » et qui s'accroît, mai 2019
- La Croix, Dette publique, les agences de notation accordent un répit au gouvernement, article, avril 2024
- La Fabrique de l'industrie, Associer les salariés à l'effort de réindustrialisation en les associant au capital des entreprises, juin 2023

La Fabrique de la cité, André Broto, L'usager au centre de la mobilité décarbonée : le cas des déplacements longs du quotidien en lien avec les métropoles, janvier 2023

La finance pour tous, La dette publique et la politique de la BCE face à la pandémie de Covid-19, avril 2024

La finance pour tous, La dette publique française est détenue à moitié par des non-résidents, juin 2021

La finance pour tous, La dette publique, septembre 2024

Thomas Sigaud, La grande mobilité géographique domicile-travail : l'inscription spatiale des inégalités entre travailleurs, 2019

Lancet Planet Health, Phi-Yen Nguyen, Thomas Astell-Burt, Hania Rahimi-Ardabili, Xiaoqi Feng, Effect of nature prescriptions on cardiometabolic and mental health, and physical activity: a systematic review, 2023

Laurent Proulhac, Laboratoire Ville Mobilité Transports de l'Université Gustave-Eiffel, Enquête globale transport - EGT - 2010 et 2019, 2019

Le Cercle des économistes, Auguste de Romanet, Réindustrialisation : pourquoi la France a tout pour réussir ?, novembre 2023

Le Défenseur des droits, Logement - fiche thématique, décembre 2012

Le Figaro, La dette française détenue par des investisseurs étrangers, article, mars 2024

Le Monde, Chez les classes moyennes, un vote marqué par la peur du déclassement, article, juin 2024

Le Monde, L'inquiétant regain du masculinisme, cette pensée réactionnaire aux origines millénaires, article, avril 2024

Le Monde, Une première gigafactory française de batteries pour l'automobile ouvre dans le Pas-de-Calais, article, mai 2023

Le Point, Charge de la dette : voici jusqu'où elle pourrait grimper, article, juin 2024

Légifrance, Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur

Légifrance, Circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013

Légifrance, Code de l'éducation pour la définition de la communauté éducative, 2 septembre 2019

Légifrance, Décret n° 2016-1631 du 29 novembre 2016 instituant les conseils de la vie collégienne

Légifrance, Décret n° 2023-980 du 23 octobre 2023 portant simplification de la mission d'accompagnement du service public de la performance énergétique de l'habitat et de sa mise en œuvre

Légifrance, Décret n° 2024-304 du 2 avril 2024 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété

Légifrance, Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux

Légifrance, Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 de rénovation du dialogue social

Légifrance, LOI constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse

Légifrance, Loi du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs

Légifrance, Loi du 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable

Légifrance, Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

Légifrance, Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte

Légifrance, Loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale

Légifrance, Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement

Légifrance, Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République

Légifrance, Loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques

Légifrance, Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes

Légifrance, Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Les Echos, Dette : pourquoi la France est-elle si bien traitée par les marchés ?, article, mai 2024

Les Echos, L'éternel mythe de l'explosion des inégalités, article, juillet 2024

Les Echos, La crédibilité de la BCE, article, novembre 2011

Les Echos, Le challenge de la désmicardisation du monde du travail, article, février 2024

Les Echos, Le réchauffement climatique va multiplier les pandémies, article, mai 2022

Les Echos, Les salariés au SMIC n'ont jamais été si nombreux en France, article, novembre 2023

Les Echos, Notre système socio-fiscal scotche les salariés au SMIC, article, octobre 2023

Les Echos, Plongée dans le carnet de notes de la France, article, mai 2024

Les Échos, Pour la première fois en 14 ans, les dépôts de brevets ont baissé en 2023, article, mars 2024

Les Thémas de la DGE, Où en est la réindustrialisation de la France ?, mai 2024

Lucile Quille, Le prix à payer : Ce que le couple hétérosexuel coûte aux femmes, 2022

L'Usine nouvelle, La réindustrialisation marque le pas en France au premier semestre 2024, juin 2024

Ministère de l'Éducation nationale, L'indice de position sociale : un outil statistique pour décrire les inégalités sociales entre établissements, note d'information, mars 2023

Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, Bilan environnemental de la France - édition 2023, mars 2024

Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, Chiffres clés du logement 2022, propriétaires occupants, juillet 2022

Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, Chiffres et données sur le DALO, 16 février 2024

Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, Déplacements domicile-travail : des émissions de gaz à effet de serre très variables selon les territoires, décembre 2023

Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, La construction neuve, 30 mai 2024

Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, Le Ministre délégué au Logement présente le bilan 2020-2022 de la loi SRU, 11 avril 2024

Ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires, Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2022, 15 décembre 2023

Ministère de la Transition écologique, Chiffres clés des énergies renouvelables Edition 2023, octobre 2023

Ministère de la Transition écologique, Les énergies renouvelables en France en 2022 : suivi de la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables, mai 2023

Ministère de la Transition écologique, Rapport du compte du logement 2019 - Les aides au logement, décembre 2020

Ministère de la Transition écologique, Rapport du compte du logement 2021 - Les aides au logement, septembre 2022

Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, Les trajectoires d'évolution des réseaux de haies : du diagnostic territorial aux outils de simulation, mai 2023

Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, Baromètre industriel de l'État, mars 2024

Ministère du Travail et de l'emploi, Le bien-être et l'efficacité au travail, 2010

Ministère du Travail et de l'emploi, Stop aux accidents du travail graves et mortels, 2023

Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités, Les conditions de travail en 2022 Edition 2023, mars 2024

Notaires de France, Urbanisme et prix du foncier, 20 avril 2020

Numeum, Baromètre annuel du Financement de l'Innovation en France, 2024

Observatoire de l'émancipation économique des femmes fondation des femmes, Le coût de la justice pour les victimes de violences sexuelles, novembre 2022

Observatoires des inégalités, Les inégalités de revenus remontent, juillet 2024

ObSoCo, IDHEAL, Télétravail : Un droit obtenu sans combat, une révolution qui ne fait que commencer..., octobre 2022

OCDE, L'ascenseur social en panne ? Comment promouvoir la mobilité sociale, mai 2019

OFCE, De la crise Covid au choc inflationniste : une analyse macro/micro du pouvoir d'achat en France, Ombeline Jullien de Pommerol, Pierre Madec, Mathieu Plane, Raul Sampognaro, février 2024

Office français de la biodiversité, La biodiversité française en déclin 10 ans de chiffres-clés par l'Observatoire national de la biodiversité, 2023

Office français de la biodiversité, Les bienfaits de la biodiversité sur notre santé

- Opinion, Comment l'Insee entend dépasser le PIB, mai 2024
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Global Innovation Index 2023, octobre 2023
- Organisation Mondiale de la Santé, Barton H., Tsourou C., Healthy Urban Planning, 2000
- Parlement européen, Résolution sur le parlementarisme, la citoyenneté européenne et la démocratie (2023/2017(INI), 14 septembre 2023
- Politix, Zakaria Bendali, Aldo Rubert, Les sciences sociales en gilet jaune. Deux ans d'enquêtes sur un mouvement inédit, 2020
- Population et sociétés, E. Cambois et Al., La « double peine » des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte, janvier 2009
- Premier ministre, France 2030 : Rapport d'activité 2023, rapport, 2024
- RTE France, Panorama de l'électricité renouvelable, 31 décembre 2023
- RTE, Futurs énergétiques 2050, principaux résultats, octobre 2021
- Santé publique France, Inégalité sociale de santé : pour qui la retraite sonnera ? Les inégalités d'espérance de vie en bonne santé avant et après 65 ans, 8 mars 2011
- Se Loger, Crédit immobilier : des taux toujours inférieurs à 1,8 % sur toutes les durées, 5 février 2019.
- Se Loger, Les dernières infos sur la crise du marché de l'immobilier neuf en 2024, 28 mai 2024
- Sécurité sociale, Rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPS) 2022 : Fréquence des accidents du travail dans les secteurs à plus fort risque, 2022
- Sénat, Frédérique Puissat, Rapport d'information n° 830 Évolution et paupérisation d'une partie des Français, septembre 2021
- Service des données et études statistiques, La dépense de protection de la biodiversité et des paysages en 2020, 29 septembre 2023
- Service des données et études statistiques, Modèle Fanie, Prévisions Direction Études & Prospective BPCE, étude, avril 2023
- Sols menacés, dossier revue, Agroécologie, 27 juin 2023
- Sous-direction des systèmes d'information et études statistiques, Chiffres clés des énergies renouvelables Edition 2021, juillet 2021
- Sous-direction des systèmes d'information et études statistiques, Les dépenses de R&D des entreprises en 2022, note flash, avril 2024
- Technologia, Qualité de vie au travail : Sortir de l'impuissance, 2009
- Timothée Parrique, Ralentir ou périr. L'économie de la décroissance, 2022
- Travailler là où nous voulons vivre. Vers une géographie du progrès, Jean-Christophe Fromantin, 2018
- Unaf, Budgets types, 2024
- Unaf, Famille B : Un homme, une femme, un adolescent et une adolescente âgés de 14 ans ou plus, septembre 2024

Union sociale pour l'habitat, Les HLM en chiffres, édition 2023, octobre 2023

Union sociale pour l'habitat, Quels besoins en logements sociaux à l'horizon 2040 ?, 26 septembre 2023

Université de Cambridge, The Britain's Healthiest Workplace research, 2017

Via Voice et HCE, Baromètre sexisme vague 3, janvier 2024

Vie publique, Droit au logement opposable : quelle application réelle du DALO ?, 21 juillet 2022

Vie publique, Logement : faut-il construire des logements neufs ou rénover le parc ancien ?, Parole d'expert, 23 février 2024

Vie-publique, Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation, septembre 2021

Virginie Cresci, Le prix des larmes, Le coût caché des violences sexuelles, ouvrage, 2024

WWF, Stop ghost gear the most deadly form of marine plastic debris, 2020

4

Table des sigles

€	Euros
ACC	<i>Automotive Cells Company</i>
ADE	Agence de la dette européenne
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADP	Aéroport de Paris
AEI	Affaires européennes et Internationales
AFPG	Association française des professionnels de la géothermie
AFT	Agence France Trésor
AMF	Association des Maires de France
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANI	Accords nationaux interprofessionnels
ANR	Agence nationale de recherche
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
APL	Aide personnalisée au logement
APUL	Administrations publiques locales
APUR	Atelier parisien d'urbanisme
ARB	Agences régionales de la biodiversité
ASPI	Institut australien de stratégie politique
AT	Accidents du travail
BCE	Banque centrale européenne
BDESE	Base de données économiques, sociales et environnementales
BNV-D	Banque nationale des ventes des distributeurs
BPCE	Banque Populaire, Caisse d'Epargne
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
BRS	Bail réel solidaire
BTF	Bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté
BTP	Bâtiment et travaux publics
CA	Conseil d'administration
CACEM	Communauté Agglomération Centre Martinique
CAF	Caisses d'Allocations familiales
CARSAT	Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail
CASD	Centre d'accès sécurisé aux données
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCNE	Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDD	Contrat à durée déterminée
CE	Comité d'établissement ou d'entreprise
CEPII	Centre d'études prospectives et d'informations internationales
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

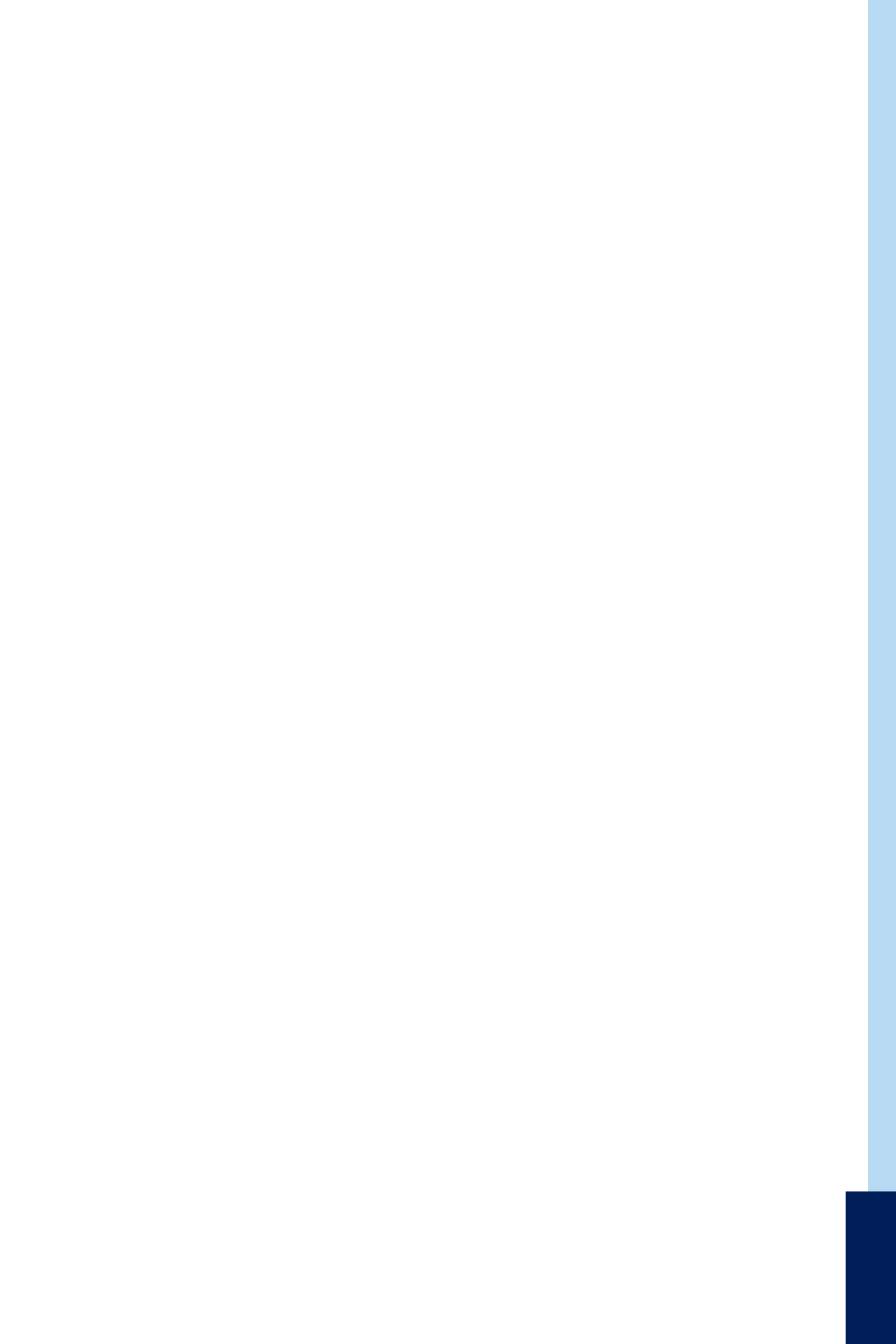
CES	Comité économique et social
CESCE	Comité d'éducation à la santé, à la citoyenneté et à l'environnement
CESCO	Centre d'Écologie et des Sciences de la Conservation
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CÉSECÉM	Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Martinique
CEVIPOF	Centre d'études de la vie politique française
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres
CFTC	Confédération française des travailleurs chrétiens
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable
CGT	Confédération générale du travail
CHSCT	Comité d'Hygiène de Sécurité et des Conditions de Travail
CI3V	Crédit d'Impôt pour les Investissements dans l'Industrie Verte
CIBE	Comité Interprofessionnel du Bois Energie
CIR	Crédit d'impôt recherche
CIS	Capacité à innover et stratégie
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNDP	Commission Nationale du Débat Public
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CO2	Dioxyde de carbone
COP	Conférences des Parties
CPRI	Commission paritaire régionale interprofessionnelle
CPRIA	Commissions paritaires régionales interprofessionnelles de l'artisanat
CPR-PL	Commissions paritaires régionales des professions libérales
CRAM	Caisses régionales d'assurance maladie
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CRRMP	Comité régional de reconnaissance des maladies professionnelles
CSA	Comité social d'administration
CSE	Comité social et économique
CSG	Contribution sociale généralisée
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive/Directive européenne sur le reporting et la durabilité
CSSCT	Commission santé, sécurité et conditions de travail
CVC	Conseil de vie collégienne

CVL	Conseil de la vie lycéenne
DALO	Droit au logement opposable
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DCSMM	Directive-cadre stratégie pour le milieu marin
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGE	Direction générale des entreprises
DGFIP	Direction générale des Finances publiques
DIRD	Dépenses intérieures de recherche et développement
DIRDA	Dépense intérieure de recherche et développement du secteur des administrations
DIRDE	Dépenses intérieures de recherche et développement des entreprises
DNB	Diplôme national du brevet
DOM	Département d'outre-mer
DP	Délégué du personnel
DPSIR	<i>Driving Forces, Pressures, States, Impacts, Responses</i>
DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
DROM	Départements et régions d'outre-mer
DT	Domicile-travail
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EGT	Enquête globale transport
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EMG	Enquête Mobilité par GPS
EMP	Enquête mobilité des personnes
ENAF	Espaces naturels, agricoles et forestiers
EnR	Énergies renouvelables
ENTD	Enquêtes nationales sur les transports et les déplacements
EP	Réseau d'éducation prioritaire
EPA	Agence américaine de protection de l'environnement
EPICEA	Études de prévention par l'informatisation des comptes rendus d'accidents
EPLE	Etablissement public local d'enseignement
EPR2	<i>Evolutionary Power Reactor 2</i>
ESBV	Espérance de vie en bonne santé
ESPI	Ecole Supérieure des Professions Immobilières
EVARS	Éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle
EY	Ernst & Young
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDENE	Fédération des services Énergie Environnement
FEDER	Fonds européen de développement régional

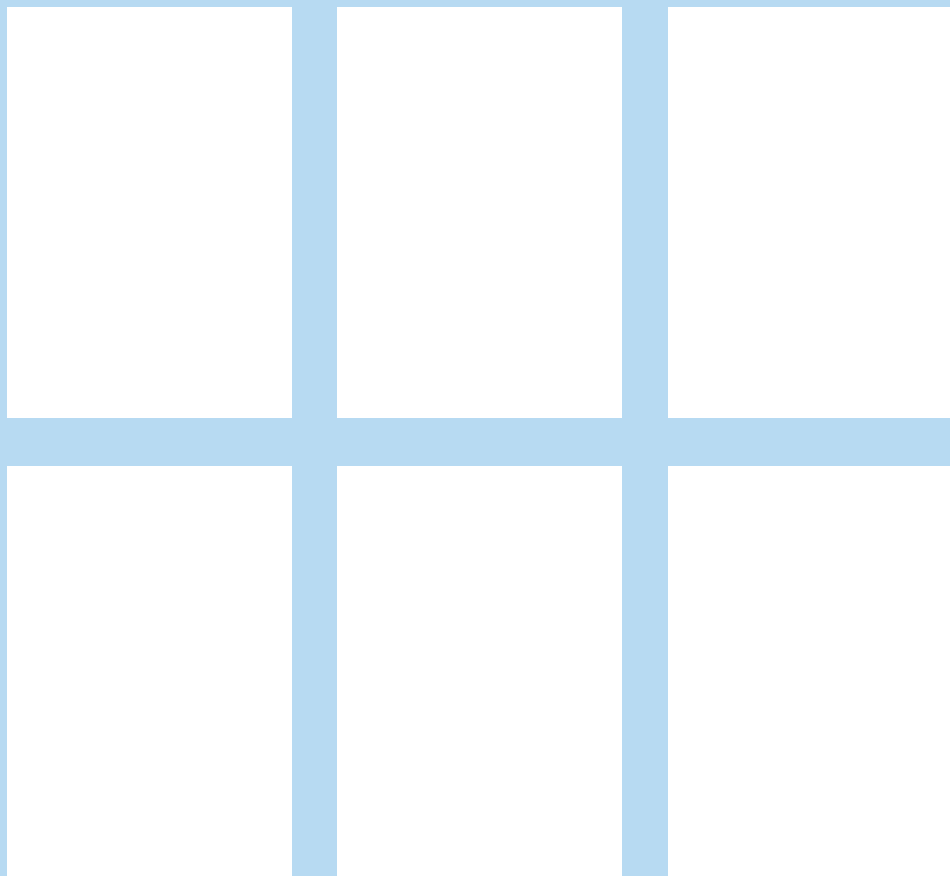
FIPECO	Finances Publiques et Economie
FMI	Fonds monétaire international
FO	Force ouvrière
FRB	Fondation pour la recherche sur la biodiversité
FSDAP	Fonds de soutien au développement des activités périscolaires
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GPS	Global Positioning System
GRDF	Gaz Réseau Distribution France
GW	Gigawatt
HCDL	Haut comité pour le droit au logement
HCE	Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes
HLM	Habitation à loyer modéré ou habitation à loyer modique
HTC	Habitat territoires conseil
IA	Intelligence artificielle
IDDR	Institut du développement durable et des relations internationales
IDH	Indicateur de développement humain
IDHEAL	Institut des Hautes Études pour l'Action dans le Logement
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGF	Inspection générale des finances
INED	Institut national d'études démographiques
INPI	Institut national de la propriété intellectuelle
INPN	Inventaire national du patrimoine naturel
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INRS	Institut national de recherche et de sécurité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
INSP	Institut national du service public
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique pour la biodiversité et les services écosystémiques
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>
IPR	Institut Paris Région
IPS	Indice de positionnement social
IPSOS	Institut Politique de Sondages et d'Opinions Sociales
IRA	Inflation Reduction Act
IRES	Institut de recherches économiques et sociales
IRP	Instance représentative du personnel
ISS	Indice de santé sociale
IVG	Interruption volontaire de grossesse
JASPERS	<i>Joint assistance to support projects in European regions</i>
LGBTQIA	Lesbienne, Gay, Bisexuel-le, Trans(ou transgenre), Queer, Intersexe, Asexuel-le
LPO	Ligue pour la Protection des Oiseaux
LTECV	Loi de transition énergétique pour la croissance verte

MACSF	Mutuelle d'assurance du corps de santé français
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire
MDS	Milliards
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
MP	Maladies professionnelles
MTE	Ministère de la Transition Écologique
MW	Mégawatts
OAT	Obligation assimilable du Trésor
OATi	Obligation assimilable du Trésor indexée sur l'indice des prix à la consommation en France
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEB	Office européen des brevets
OFB	Office français de la biodiversité
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONB	Observatoire national de la biodiversité
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPCVM	Organismes de Placement Collectif en Valeurs Mobilières
OPMR	Observatoires des prix, des marges et des revenus
OPPBTP	Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics
ORE	Obligation réelle environnementale
PCP	Politique commune de la pêche
PEDT	Projet éducatif territorial
PIB	Produit intérieur brut
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPE	Programmation pluriannuelle de l'énergie
PSE	Paris School of Economics
PSLA	Prêt social location accession
PTZ	Prêt à taux zéro
PVE	Pacte vert pour l'Europe
R&D	Recherche et développement
RAEF	Rapport annuel sur l'état de la France
RDB	Revenu disponible brut
REP +	Réseau d'éducation prioritaire renforcé
REPS	Rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale
RLS	Réduction de loyer de solidarité
RMD	Rendement maximal durable
RPS	Risques psychosociaux

RSA	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité Sociétale des Entreprises
RTE	Réseau de Transport d'Electricité
RUP	Régions ultrapériphériques
SAU	Surface agricole utilisée
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDES	Service des données et études statistiques
SEDIF	Syndicat des Eaux d'Île-de-France
SER	Syndicat des énergies renouvelables
SFEC	Stratégie française énergie-climat
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SINP	Système d'Information de l'Inventaire du Patrimoine naturel
SISPEA	Services Publics d'eau et d'assainissement
SMGEAG	Syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPA	Standard de pouvoir d'achat
SPST	Services de prévention et de santé au travail
SPSTI	Services de prévention et de santé au travail interprofessionnels
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRCV	Statistiques sur les ressources et les conditions de vie
SRU	Solidarité et au renouvellement urbain
STOC	Suivi temporel des oiseaux communs
TAA	Territoires, agriculture et alimentation
TAP	Temps d'activités périscolaires
TMS	Troubles musculosquelettiques
TPE	Très petites entreprises
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
TWh	Térawattheure
UC	Unités de consommation
UE	Union européenne
UICN	Union Internationale pour la conservation de la nature
UMS	Unité Mixte de Service
UNAM	Union Nationale des Aménageurs
UNSA	Union Nationale des Syndicats Autonomes
WWF	<i>World Wildlife Fund</i> /Fonds mondial pour la nature
ZAN	Zéro artificialisation nette



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

lecese.fr

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



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° 411230017-001024 - Dépôt légal : octobre 2024 • Crédit photo : Dicom

ecese.fr

9, place d'Éna
75 775 Paris Cedex 16
01 44 43 60 00



N° 41124-0017

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-1xxxx-x



**PREMIER
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction de l'information
légale et administrative



Les éditions des
Journaux officiels