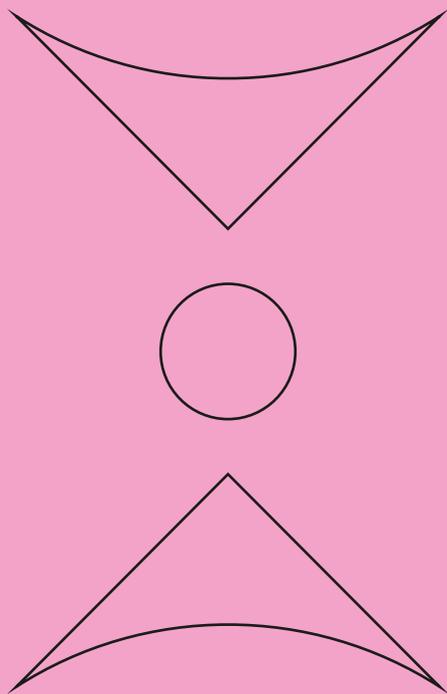


# Faire des *choix*





# Faire des *choix*

SOUS LA DIRECTION  
DE JEAN-HERVÉ LORENZI

**FAIRE DES CHOIX**

**DANS LA COLLECTION DES  
CAHIERS DES RENCONTRES ÉCONOMIQUES 2023**

**DISSIPER LES INCERTITUDES  
RECRÉER LES ESPOIRS  
FAIRE DES CHOIX  
AMORCER LES REBONDS**

**EN COLLABORATION AVEC**



## SOMMAIRE

---

|                        |   |
|------------------------|---|
| <b>INTRODUCTION</b>    | 5 |
| PAR JEAN-HERVÉ LORENZI |   |

---

|  |   |
|--|---|
| <b>L'ESPOIR DU COURAGE ET DE LA SIMPLICITÉ</b> | 9 |
| PAR ANNE-MARIE IDRAC                           |   |

---

|  |    |
|--|----|
| <b>RESSOURCES NATURELLES ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN</b> | 19 |
| PAR KATHELINE SCHUBERT                               |    |

---

|   |    |
|---|----|
| <b>COMMENT FAIRE FACE AUX GRANDS DÉFIS<br/>DÉMOGRAPHIQUES ?</b> | 31 |
| PAR PAULINE ROSSI   |    |

---

|   |    |
|---|----|
| <b>POUR L'INDUSTRIE VERTE, CHOISIR UNE AGRICULTURE<br/>DE SOLUTIONS</b> | 43 |
| PAR JEAN-PHILIPPE PUIG  |    |

---

|  |    |
|--|----|
| <b>QUELS CHOIX EN MATIÈRE DE RÉINDUSTRIALISATION ?</b> | 53 |
| PAR MARY-FRANÇOISE RENARD                              |    |

---

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| <b>FAVORISER LES BONS EMPLOIS</b> | 69 |
| PAR STEFANIE STANTCHEVA           |    |

---

|  |    |
|--|----|
| <b>GRAND ENTRETIEN : ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI</b> | 83 |
| PAR LOUIS GALLOIS                                  |    |

---

|  |    |
|--|----|
| <b>LEVIER DES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT</b> | 93 |
| PAR LE SAMUSOCIAL DE PARIS                 |    |

---

## **FAIRE DES CHOIX**

## INTRODUCTION

Avec le choix, nous replongeons avec bonheur dans la science économique. La définition même de notre discipline, c'est la recherche de la meilleure allocation des ressources. C'est dire si derrière cette convergence si intéressante, nous nous retrouvons confrontés immédiatement à d'énormes difficultés. La meilleure allocation des ressources suppose que l'on hiérarchise les objectifs que l'on s'est fixés : développer la croissance, favoriser l'égalité des chances, fournir à chacun les moyens de se nourrir, de se loger, de se soigner, de s'éduquer. Pour le politique, c'est encore presque aussi compliqué. Il dispose d'un nombre d'instruments limités – politique budgétaire, politique monétaire, politique industrielle – avec lesquels il doit choisir les investissements à réaliser, les formations à mettre en place et les services publics à organiser. Dans le même temps, comme les économistes, il doit pour chacun de ces choix définir des objectifs à atteindre, qui correspondent à la volonté de la majorité de la population.

C'est dire si l'ensemble des textes réunis dans ce Cahier se trouve au cœur même des débats politiques et économiques, des choix de société et de notre capacité à réellement agir. Rarement le monde, et plus particulièrement l'Europe et la France, s'est trouvé confronté à de telles questions. Nous parlons inlassablement de l'inflation, tout comme nous parlons inlassablement du chômage dans les années précédentes, et nous nous trouvons confrontés à la question suivante : faut-il utiliser une politique monétaire active de manière à pouvoir réduire la hausse des prix, alors même que le risque existe que cette politique entraîne un phénomène de récession ? Le choix paraît délicat, mais il est surtout sous-tendu par un débat d'économistes sur la nature même de l'inflation, telle que nous la vivons aujourd'hui. Est-ce un phénomène exogène, post-Covid, ou est-ce un mécanisme incontrôlable et endogène de course poursuite entre les prix et les salaires ?

## **FAIRE DES CHOIX**

Alors nous nous sommes lancés avec ambition et audace dans la construction de ce Cahier, comme nous allons le faire dans les 23<sup>e</sup> Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence. Tout est évoqué. La démographie, la rareté des ressources disponibles, la volonté de relocaliser ou de redévelopper en Europe et en France des activités industrielles, les décisions à prendre pour atteindre ce fameux plein emploi, qui paraissait inaccessible il y a encore quelques années, ou pour donner à chacun un lieu de vie digne. Notre vrai choix, c'est celui de l'action fondée sur un ensemble de concepts clairement identifiés et d'analyses bien établies. A-t-on raison, a-t-on tort ? Seules des évaluations à moyen terme permettent de répondre à cette question, mais l'action n'attend pas.

**JEAN-HERVÉ LORENZI**



## **FAIRE DES CHOIX**

# **CHOIX COLLECTIFS : L'ESPOIR DU COURAGE ET DE LA SIMPLICITÉ**

PAR ANNE-MARIE IDRAC

---

## **À PROPOS DE L'AUTRICE**

Anne-Marie Idrac a une triple expérience, dans l'administration, en politique et en entreprises : administratrice civile, ancienne ministre, ancienne députée, présidente honoraire de la RATP et la SNCF. Consultante et administratrice de sociétés.

---

---

## **SYNTHÈSE**

Depuis la crise Covid, suivie des bouleversements géopolitiques, militaires et économiques que le monde traverse, de nouvelles politiques publiques s'imposent. Pour Anne-Marie Idrac, ancienne ministre, Administratrice civile, face aux défis immenses qui s'imposent, les choix collectifs nécessaires relèvent du courage et impose de la simplicité.

Outre les aspects sociaux, financiers et culturels, cinq défis s'imposent à nos sociétés : réchauffement climatique, vieillissement de la population, inégalités, remodelage de la mondialisation et bon usage des technologies. Pour éviter de tomber dans la schizophrénie au moment de décider, il convient de prendre en compte le caractère non explicite de certains choix. Le collectif pour respecter les individualités. Tache délicate.

Comment l'action publique doit-elle prendre en compte les temporalités économiques, sociales et culturelles ? Par les outils de gestion du quotidien, les législations, la régulation. Mais, trop souvent, les choix annoncés ne se matérialisent pas et les espoirs déçus alimentent le ressentiment. Selon Anne-Marie Idrac, il convient au dirigeant d'affirmer des préférences selon trois axes : établir un cadre général de l'action à venir, gérer au mieux pour maîtriser la dépense publique, recourir aux outils industriels permettant la décarbonation. Finances publiques, choix budgétaires, exigences environnementales... En démocratie, il convient de piloter finement pour ne pas braquer l'opinion.

---

## **INTRODUCTION**

### **LES DÉFIS SONT IMMENSES, STIMULANTS, ET INTIMIDANTS**

Nos sociétés sont confrontées à 5 défis : le réchauffement climatique, le vieillissement, les inégalités internes et entre pays, le remodelage de la mondialisation et le bon usage des technologies. Défis sociaux, financiers, culturels, techniques, voire éthiques et anthropologiques, avec des modèles économiques et de société encore incertains.

Nous avons les ressources nécessaires pour y faire face et même en tirer parti pour réaffirmer notre pacte collectif. Reste que nous semblons intimidés par l'ampleur de la tâche, et quelque peu démunis pour organiser les choix de manière claire et efficiente.

### **LE FIL DIRECTEUR DOIT ÊTRE LA TRANSITION DE NOS MODÈLES**

Le « monde d'après » (on ne sait après quoi ?) disent certains... pourquoi pas si ce n'était souvent le prétexte pour ne pas choisir l'action dans ce monde-ci, refuser les réalités, répandre la démagogie, les fausses nouvelles et la peur, ou disperser les efforts sur des sujets périphériques. Il s'agit plutôt des choix concrets d'allocations des ressources permettant d'incurver et de scander dans la durée nos cheminements. Le plus substantiel est la transition énergétique et écologique qui doit/devrait imposer à tous les choix, en y intégrant son acceptabilité sociale.

### **RIEN DE PLUS DIFFICILE QUE LES CHOIX COLLECTIFS**

On est loin des critères de management ou de type TRI (Taux de Rentabilité Interne) qui gouvernent au fond assez simplement les choix d'entreprises même si eux aussi se complexifient (il suffit de penser à la directive sur le *reporting*

## **FAIRE DES CHOIX**

extra-financier, CSRD...). La multiplicité des critères de décision et des acteurs impliqués, tant dans les choix que leurs mises en œuvre, restent spécifiques aux choix politiques.

Ces caractéristiques tendent à dégénérer en déni de légitimité, non seulement des décideurs publics mais de l'idée même de choix collectifs, dans un contexte d'horizontalité et de fragmentation des relations sociales portées notamment par les réseaux sociaux. Rien ne justifie que des responsables publics, sous-payés, soient agressés, exposés dans leur vie privée, vilipendés et accusés, soumis à toutes sortes de violences, et finalement découragés.

Garder le cap des grands choix, expliciter les préférences. Promouvoir le courage et la simplicité.

## **DES CRITÈRES DE DÉCISIONS NÉCESSAIREMENT COMPLEXES**

### **DIVERSITÉ DES OBJECTIFS**

Globalement, chacun a en tête les cadratures du cercle pour ne pas dire les schizophrénies qui affectent macro-économiquement la gestion de nos finances communes, entre respect des règles européennes d'endettement et addiction de la société française à la dépense publique sans qu'il ait fallu pour cela attendre les « quoiqu'il en coûte » liés à la crise Covid puis aux boucliers protégeant les consommateurs d'énergies.

À titre d'exemples concrets, le besoin mondial en énergies doit se concilier avec la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, ou le droit à la mobilité se combiner avec le devoir de sobriété. Dans les deux cas, il s'agit de découpler la croissance et l'impact carbone, avec des calendriers à la fois ambitieux et réalistes. Et puis parfois « le cœur a ses raisons que la raison ne connaît pas », c'est le cas de la taxe carbone qui pâtit de son manque d'acceptabilité.

### CLAIRS-OBSCURS

Nombre de choix collectifs ne sont pas explicites. Ils résultent d'un ensemble de décisions prises sans cohérence apparente, dont la vision d'ensemble n'apparaît qu'*a posteriori*. Ainsi la perte de notre compétitivité industrielle et agricole trouve-t-elle largement ses racines dans des choix fiscaux et réglementaires faits dans la durée, bien différents de ceux d'une Allemagne plus clairement favorable aux producteurs. Au point de se demander s'il n'y a pas (eu ?) une préférence française pour la désindustrialisation... L'action publique doit prendre en compte les temporalités industrielles, sociales et économiques. L'exemple des Zones à faibles émissions (ZFE) en est une illustration : certaines collectivités ont cru pouvoir interdire à court terme la circulation de véhicules thermiques dans les agglomérations, alors que les offres de motorisations alternatives ne seront pas avant longtemps disponibles pour tous, ménages et professionnels.

Notre appartenance à l'UE et à la zone Euro quant à elle peut contribuer à certains arrangements avec la réalité des choix nationaux : le prétexte du « c'est la faute à Bruxelles » cohabite avec la sur-transposition de certaines exigences européennes. En tout état de cause, appliquer les règles communautaires déjà décidées est un enjeu suffisant pour ne pas en ajouter de nouvelles.

## DES MODES D'ACTION COMPLIQUÉS

### MULTIPLICITÉ DES OUTILS

Normes et législations, financements et impôts, mise à disposition de ressources technologiques, instruments de régulations des marchés, « sensibilisations » de l'opinion doivent trouver leur cohérence et leur bonne articulation dans le temps collectif. Les objectifs de décarbonation sont très révélateurs de cette diversité des outils : les deux plus simples, si j'ose dire, sont la sobriété - plus ou moins forcée par les réglementations, la fiscalité et aidée par les évolutions de comportements - et les progrès technologiques, prometteurs pour certains à plus ou moins long terme soutenus par des aides publiques.

## **FAIRE DES CHOIX**

Le dernier rapport de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz souligne toutefois que cela ne marchera à la bonne ampleur qu'avec de gigantesques transferts de capitaux et efforts d'investissements différents .

Mobilisés selon des modalités et intensités variables selon les secteurs (alimentation, transports, production industrielle, construction, énergies...), ces leviers doivent finalement s'intégrer dans un projet d'ensemble, avec des échéances variées.

À titre d'illustration sectorielle, pour les mobilités des personnes et marchandises, la diffusion engagée des véhicules bas-carbone passe par le déploiement des infrastructures énergétiques permettant de les alimenter, le transfert modal vers les transports collectifs suppose de rendre ces services possibles et attractifs notamment en périphéries urbaines, et à plus long terme d'aménager différemment les territoires et les villes pour modérer les besoins et distances de déplacements...

## **IMBRICATION DES INTERVENANTS**

La cartographie des parties prenantes aux choix inclut la totalité des acteurs de la société. Tous en réalité prennent leur part aux décisions publiques ; nous sommes tous des hommes politiques... Ainsi, pour un projet d'infrastructure énergétique ou de transport, faut-il prendre en considération - selon les textes officiels relatifs à l'évaluation socio-économique des projets - et dans la réalité, certes le maître d'ouvrage mais aussi les diverses administrations, les collectivités locales, les usagers, les riverains, les ONG, le monde économique - du local au global selon le niveau de rayonnement du projet - les financeurs et l'exploitant pressenti... L'implantation d'usines et d'entrepôts sur le territoire est pénalisée aussi par cette complication, souci que le projet de loi « industrie verte » devrait adresser en simplifiant les choses dans un espoir de réindustrialisation .

Le fameux millefeuille administratif et politique français rajoute une couche de difficulté à agir, particulièrement cruciale pour la politique du logement, échec majeur des décennies précédentes.

## **CHOIX COLLECTIFS : L'ESPOIR DU COURAGE ET DE LA SIMPLICITÉ**

### **JEUX D'ACTEURS**

Certaines théories des choix publics en font cyniquement une somme de décisions prises dans l'intérêt de leurs auteurs, politiciens ou autres bureaucrates. Sans aller globalement jusque-là, il est de fait que les interactions entre compétitions partisans, groupes d'intérêts et opinion publique dans ses multiples expressions viennent occuper tous les champs ouverts par les institutions. Les errements concernant le nucléaire dans notre pays en sont une triste illustration. De même les contradictions entre sécurité, prix et décarbonation des approvisionnements énergétiques.

### **FAIRE OU NE PAS FAIRE ...**

Trop souvent, les choix annoncés ne se matérialisent pas, l'exécution n'est pas au rendez-vous ; les espoirs déçus alimentent ressentiments et replis, ou fuites en avant dans de nouvelles promesses.

Mettre en œuvre efficacement les choix collectifs, à un rythme compréhensible et acceptable devient un enjeu en soi. La simplification devrait devenir un choix de fond, fut-ce au détriment des diverses parties prenantes qui finalement ont intérêt à la complication.

### **À LA RECHERCHE DE LA LÉGITIMITÉ**

Les rythmes électoraux ne peuvent plus seuls scander ceux des choix, ni les annonces programmatiques fonder leur légitimité. La démocratie représentative et ses bras armés administratifs n'ont pas ou plus le monopole de la légitimité. Il s'ensuit la mise en place de toutes sortes d'instances et procédures de dialogue (participation, consultations, débats) ; cette comitologie proliférante finit par rendre encore moins lisible la complexité des choix sur le fond .

En revanche, de manière quelque peu paradoxale, les corps intermédiaires organisés voient leur rôle s'étioler dans la construction des choix. Cela résulte des évolutions de la société vers davantage d'individualisme, mais aussi de la manière de faire vivre les institutions choisies par certains dirigeants politiques.

## FAIRE DES CHOIX

La délégitimisation des institutions, y compris parfois par ceux-là même qui devraient les faire vivre, représente un double danger dans le contexte occidental de défiance à l'égard des autorités et du Droit : danger politique pour les démocraties, danger de ne pouvoir agir.

## VERS L’AFFIRMATION DES PRÉFÉRENCES

Il résulte de ce qui précède un risque de stagflation des choix : stagnation des décisions, allant de pair avec une inflation des mots, des procédures, et des promesses qui n'engagent personne à rien. Trois exemples de grands choix, fondateurs d'alternatives et donc de préférences. D'abord, le cadre général : en ces temps incertains, en risque de pertes de repères, il devient utile de confirmer une évidence : le modèle choisi par notre pays est celui, européen, de l'économie sociale de marché conciliant efficacité, solidarités et innovations. Sur cette base, nous avons longtemps choisi globalement de préférer les consommateurs aux producteurs ; depuis une décennie, cette préférence s'est heureusement incurvée vers des politiques de l'offre et de la compétitivité : allègement des charges des entreprises, soutien à la recherche et l'innovation, formations dont l'apprentissage, investissements d'avenir... avec des résultats positifs pour l'emploi et notre attractivité.

Ensuite la dépense publique, choix collectif essentiel : son poids dans le PIB, le plus élevé au monde (sous réserve de vérification pour Cuba, pauvre record), qui va de pair avec nos déficits jumeaux du budget et de la balance commerciale. Cela amène à s'interroger (après tant d'autres...) sur les KPI financiers et surtout opérationnels - incluant désormais l'impact CO<sub>2</sub> - qui fondent cette situation de dépendance depuis si longtemps. La répartition de cet argent commun met en triste lumière nos préférences : est-il bien raisonnable que quelque 14 % du PIB soient consacrés aux dépenses de retraites ? Y a-t-il des dépenses moins productives que celles destinées au paiement d'une dette publique résultant largement de l'accumulation de dépenses d'exploitation ? L'espoir et le courage seraient de revisiter périodiquement les dépenses, les évaluer, sortir des « services (indéfiniment) votés ». Le système américain de plafonnement de la dette a semblé-t-il au moins l'intérêt de permettre de telles discussions périodiques. Un tel travail me semble être un préalable au débat sur la manière de financer les gigantesques besoins en Capex de décarbonation. Pour ma part, je ne serais pas opposée à

## **CHOIX COLLECTIFS : L'ESPOIR DU COURAGE ET DE LA SIMPLICITÉ**

un endettement spécifique, ciblé, planifié, sous réserve que nous sachions aussi traiter l'accumulation, mal maîtrisée, de dépenses moins tournées vers l'avenir.

Enfin, troisième exemple, les outils industriels de la décarbonation dont l'Union européenne et la France font le choix majeur de principe, taxonomie et autres outils incitatifs ou pénalisants à la clé. Là apparaît une alternative : pour aller vite, et à moindre coûts, nous pourrions laisser se développer une sorte de « Chinese buy Act » sur les voitures et leurs composants par exemple, comme cela est déjà le cas sur les panneaux solaires. Le risque industriel et social sont très importants ; une autre préférence est celle de politiques favorisant l'accès aux ressources en matières premières et intrants, l'innovation et la construction d'éléments de souveraineté énergétique et industrielle. Il faut donc se réjouir et souhaiter l'intensification de certaines inflexions aux politiques de la concurrence, des aides d'État, et du commerce extérieur visant à notre « autonomie stratégique ouverte » en réponse aussi à l'IRA américain, qui préfère l'incitation aux réglementations.

## **CITONS POUR CONCLURE CLÉMENCEAU**

« Il faut savoir ce que l'on veut ; quand on le sait, le courage de le dire ; quand on le dit, le courage de le faire ». Pour cela, il faut certes des choix financiers ou réglementaires, mieux encore une planification aussi transverse que possible elle est bienvenue, mais aussi un narratif, une histoire, ce que le poète a résumé par la formule « il faut accrocher la charrue » (des choix) « aux étoiles » (politiques). Cela est particulièrement vrai pour bâtir une société écologique désirable.

## **FAIRE DES CHOIX**

# RESSOURCES NATURELLES ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

PAR KATHELINE SCHUBERT

---

## À PROPOS DE L'AUTRICE

Katheline Schubert est membre du Cercle des économistes, professeure à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et à l'École d'Économie de Paris. Diplômée de l'École centrale Paris et titulaire d'un doctorat de l'Université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, elle est membre du Haut conseil pour le Climat, du Conseil d'analyse économique et du Conseil économique du développement durable. Elle a présidé l'Association française de science économique. Ses recherches portent sur l'économie de l'environnement, l'économie des ressources naturelles, la dynamique macroéconomique et la croissance durable. Ses travaux les plus récents portent sur l'économie du climat et la transition énergétique.

---

---

### SYNTHÈSE

Parmi les questions soulevées au nom de la transition énergétique et de ses nécessaires politiques d'accompagnement, la pérennité des ressources occupe une place prépondérante. D'évidence, la société semble enfin prendre conscience que nous sommes déjà entrés dans un monde de ressources rares, un monde de ressources chères... et épuisables.

Comme l'explique l'auteure de cette note, beaucoup de ces ressources rares sont considérées comme des richesses de grande valeur. Mais l'homme a-t-il mesuré l'ampleur et l'impact de leur utilisation ? Intelligence artificielle, révolution numérique, voiture électrique... le débat porte aujourd'hui sur la rareté des matières premières « critiques », elles-mêmes incontournables dans les technologies œuvrant en faveur de la transition énergétique.

Comment gagner ce pari ô combien paradoxal ? En prenant l'habitude de se développer avec la nature, et non contre elle. Protéger la biodiversité, sortir le plus rapidement possible des énergies fossiles, arrêter la surexploitation des ressources notamment maritimes (réforme des méthodes de pêche), inventer une agriculture moins destructrice de son propre environnement, etc. En écologie et environnement, comme dans l'industrie et la finance, un mot s'impose : régulation. Mieux réguler, pour mieux protéger, mieux profiter des nombreuses vertus des ressources rares et salvatrices.

---

### INTRODUCTION

Couper les forêts, assécher les zones humides, éliminer les animaux menaçants, pêcher les poissons des océans, polluer les rivières... L'exploitation des ressources fournies gracieusement par la nature est une constante dans l'histoire du développement humain, comme si celui-ci devait inéluctablement se faire au détriment de celle-là, et que les deux étaient indépendants. L'intégrité de la biosphère est ainsi sérieusement menacée. Outre cette exploitation destructrice des ressources renouvelables, les ressources non renouvelables, énergies fossiles et minerais, sont depuis la Révolution industrielle extraites à grande vitesse du sous-sol pour être utilisées dans les processus de production. Or, les ressources naturelles ne sont pas inépuisables.

### **RESSOURCES NON-RENOUVELABLES : IL NE FAUT PAS (TROP) S'INQUIETER DE LEUR RARETÉ**

Les énergies fossiles et les minerais ont été formés dans le sous-sol par des processus géologiques complexes au cours de millions d'années. Une fois extraits, ils ne peuvent pas être reconstitués à l'échelle humaine. Beaucoup de ces ressources rares sont considérées comme des richesses de grande valeur, pour l'appropriation desquelles l'humanité s'est montrée prête à de nombreuses extrémités. Pensez à l'or et aux diamants, ou, dans un registre différent, au pétrole.

La finitude des stocks de ressources non renouvelables pose la question de l'avenir de nos processus productifs si ces ressources s'épuisent. Cette question a historiquement reçu des réponses pessimistes, avec des annonces régulières indiquant la fin toute proche du charbon (Jevons, 1865), du pétrole ou du cuivre, entraînant des conséquences catastrophiques pour la croissance économique. Les prédictions pessimistes commencent avec les économistes classiques britanniques. La notion de rareté absolue provient des travaux de Malthus (1798) sur les limites physiques à la croissance posées par l'existence d'un facteur fixe,

## FAIRE DES CHOIX

la terre. Ricardo (1817) considère quant à lui une rareté relative : la terre n'est pas vue comme un facteur de production fixe, mais comme un facteur sujet à des rendements décroissants au fur et à mesure que des parcelles de moins en moins fertiles sont mises en culture. Le prix de la terre augmente alors par rapport à celui des autres facteurs de production. Les deux notions de rareté ont des implications radicalement différentes. Si la rareté que fait peser la nature est absolue, une croissance perpétuelle des activités humaines est impossible. Si la rareté est relative, l'augmentation du prix de la ressource rare va déclencher des substitutions entre la ressource et les autres facteurs de production et va susciter des progrès technologiques qui permettront de produire autant avec moins de ressource, ce qui permettra la poursuite de la croissance économique.

Boulding (1966), Daly (1977) ou encore Meadows et al. (1972) sont des contributions pionnières à la littérature explorant les conséquences d'une rareté absolue. Par exemple, le rapport Meadows *Halte à la croissance* commandé par le Club de Rome prédit l'effondrement de l'économie mondiale au cours du XXI<sup>ème</sup> siècle par atteinte des limites physiques en termes de ressources non renouvelables, de production agricole et de pollution. De nombreux économistes se sont fortement élevés contre la méthodologie et les conclusions du rapport Meadows. L'un des arguments avancés est que les auteurs raisonnent uniquement en termes de quantités physiques c'est-à-dire de rareté absolue, et ignorent le rôle des prix : en cas de rareté croissante d'une ressource qui ferait augmenter son prix, la demande ne répond pas à la baisse, et il n'y a pas de substitutions. Le modèle ne tient pas non plus compte de découvertes de nouveaux gisements, ni du progrès technologique qui rend possible l'extraction de stocks auparavant considérés comme non économiquement exploitables et qui permet de substituer à des ressources rares d'autres ressources plus abondantes.

Les prédictions sur la fin du charbon et du pétrole ne se sont pas vérifiées. Mieux, il faut espérer qu'elles ne le seront jamais car on sait maintenant que le sous-sol contient suffisamment d'énergies fossiles pour, si elles sont toutes extraites et brûlées, provoquer des augmentations de températures proprement inimaginables. Les réserves (c'est-à-dire les stocks connus d'énergies fossiles récupérables sous les conditions technologiques et économiques actuelles) sont

## RESSOURCES NATURELLES ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

entre 4 et 8 fois plus importantes que le budget carbone permettant de contenir l'augmentation de température à +2°C par rapport à l'ère préindustrielle. Les réserves de charbon en particulier sont gigantesques. La rareté des énergies fossiles n'est donc pas un problème.

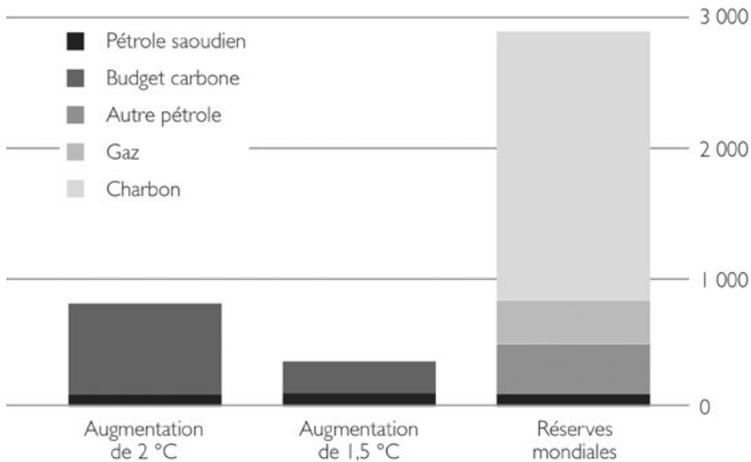


Figure 1 : Contenu en carbone des réserves mondiales d'énergies fossiles (Gt CO<sub>2</sub>eq)  
Source : Henri et Schubert (2021), d'après Financial Times, Rystad Energy, GIEC, IEA, World Energy Council

Le débat s'est récemment déplacé sur la rareté des « matières premières critiques » qui jouent un grand rôle dans les technologies nouvelles et en particulier celles qui sont indispensables à la transition énergétique (UNEP, 2020, Arrobas, 2017, IEA, 2021). L'Union européenne donne dans le récent *Critical Raw Materials Act* (mars 2023) une liste de 34 matières premières considérées comme critiques, parmi lesquelles on trouve la bauxite, le cobalt, le cuivre, le lithium, le magnésium, le manganèse, le nickel, le phosphore, le titane, ou encore le tungstène. Les éoliennes et les moteurs des véhicules électriques utilisent beaucoup de lithium, les panneaux photovoltaïques beaucoup de cuivre, de silicium et d'argent, les véhicules électriques et les batteries ont besoin de cobalt. Il n'y a actuellement pas de pénurie de ces ressources minérales, mais elles sont souvent concentrées dans des pays en situation de quasi-monopole, ce qui fait redouter, par l'Europe notamment, la création de nouvelles dépendances et de risques pour les chaînes d'approvisionnement liés à ces dépendances (Union européenne, 2023). Ces

## FAIRE DES CHOIX

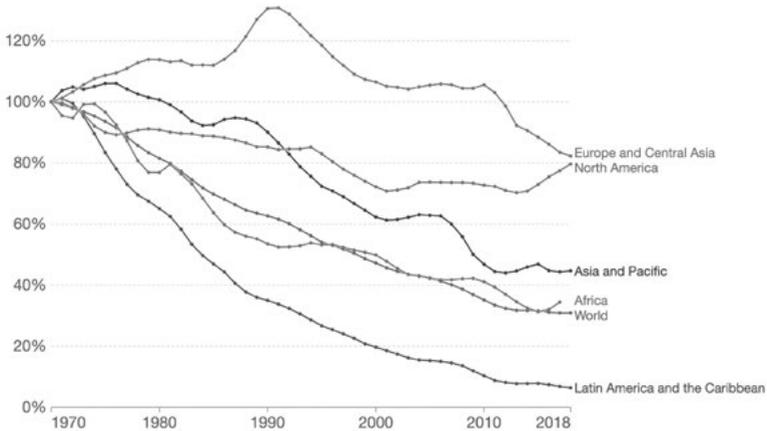
dépendances inquiètent davantage que la rareté. En outre, contrairement à celui des énergies fossiles, l'usage des métaux n'est pas destructeur : ils peuvent être recyclés. Des stratégies de réduction des dépendances, un recyclage généralisé et un effort de recherche pour mettre au point des technologies n'utilisant pas les matières premières critiques devraient permettre de surmonter les menaces liées à leur rareté.

## **RESSOURCES RENOUVELABLES : DES EFFORTS DE PRÉSERVATION CONSIDÉRABLES SONT INDISPENSABLES**

Autant la rareté des ressources non renouvelables ne devrait pas éveiller de trop grandes inquiétudes, autant la destruction des ressources vivantes est préoccupante. La biodiversité est détruite à grande vitesse. Le rapport d'évaluation mondiale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES, 2019) montre que l'abondance moyenne des espèces dans la plupart des habitats terrestres a fortement diminué depuis 1900 et que le taux de disparition s'est récemment accéléré. L'indicateur Planète Vivante, qui suit l'abondance des mammifères, oiseaux, reptiles et amphibiens, enregistre une baisse de 70 % entre 1970 et 2018 au niveau mondial, et de presque 90 % en Amérique latine (figure 2). La dernière version de la liste rouge de l'Union internationale pour la conservation de la nature (Union internationale pour la conservation de la nature) comprend 150 388 espèces, dont 42 108 sont menacées d'extinction. La superficie de la forêt primaire a diminué de 81 millions d'hectares depuis 1990 (FAO, 2020), pour une surface totale restante d'environ 1 milliard d'hectares. Le changement d'usage des sols, l'agriculture intensive, la surexploitation des ressources renouvelables, le changement climatique, les invasions biologiques et les pollutions sont les facteurs de destruction les plus importants.

### Living Planet Index by region

The Living Planet Index (LPI) measures the average decline in monitored wildlife populations<sup>1</sup>. The index value measures the change in abundance in 38,427 populations across 5,268 species relative to the year 1970 (i.e. 1970 = 100%).



Source: Living Planet Report (2022), World Wildlife Fund (WWF) and Zoological Society of London. OurWorldInData.org/biodiversity · CC BY

1. Population: A population is a group of individuals of the same species that live in the same geographic area. A species will often have multiple or many populations, each living in a different area.

Figure 2 : L'indicateur Planète Vivante par région

Source : Living Planet Report (2022), World Wide Fund for nature (WWF), Zoological Society of London

La pandémie de la Covid-19 a accentué la prise de conscience de l'importance des interfaces entre l'humain et la nature. Même en adoptant un point de vue totalement anthropocentré, il est clair que conserver des écosystèmes fonctionnels est indispensable. En effet, la biodiversité fournit gratuitement un large éventail de biens et de services, que l'on classifie, depuis le *Millenium Ecosystem Assessment* de 2005, en services d'approvisionnement (nourriture, bois, eau douce, ressources génétiques), en services de régulation (régulation du climat au niveau local, des inondations, de la fertilité des sols, absorption du dioxyde de carbone, pollinisation, biocontrôle...) et services culturels (services récréatifs, esthétiques, patrimoniaux, spirituels, religieux). Ces services sont impossibles ou trop coûteux à remplacer

## FAIRE DES CHOIX

artificiellement. Au-delà, peut-on concevoir un monde peuplé uniquement d'humains et de végétaux et animaux destinés à la consommation humaine ?

Ce serait un cauchemar, mais c'est aussi une impossibilité physique, car la nature dans sa diversité est le support même de la vie.

Le débat sur la nature de la rareté que fait peser sur les activités humaines le caractère fini de la nature est loin d'être épuisé. Barbier (2021) analyse l'évolution au cours du temps des conceptions sur cette question. Il montre que dans les années 70 l'inquiétude principale des économistes portait sur les limites physiques à la croissance posées par la rareté des ressources non renouvelables, puis que le débat s'est déplacé sur la dégradation du capital naturel et la perte de biens publics locaux et globaux (climat, biodiversité). Les préoccupations d'une partie de la communauté académique portent aujourd'hui sur l'état des écosystèmes et du système terrestre, et sur la nécessité de reconnaître l'existence de limites planétaires aux activités humaines (Rockström et al., 2009). Les neuf critères biophysiques identifiés sont la quantité de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, l'intégrité de la biodiversité, les quantités d'azote et de phosphore dans l'environnement, l'usage des sols, la pollution chimique, la concentration des aérosols atmosphériques, l'état de la couche d'ozone stratosphérique, l'acidité des océans, l'utilisation de l'eau douce. À ces critères sont associés des seuils au-delà desquels la planète n'est plus suffisamment sûre pour permettre à l'humanité d'y vivre durablement. Ce sont ces limites planétaires qui constituent les limites physiques ultimes à la croissance. Les limites associées aux cinq premiers critères sont considérées (en 2022) comme déjà dépassées. Pour trois d'entre les critères, le dépassement est considérable (érosion de la biodiversité, pollution chimique, perturbation des cycles biochimiques de l'azote et du phosphore). Tout se passe comme si l'humanité sciait sciemment la branche sur laquelle elle est assise.

## QUELQUES PROPOSITIONS

Il est aisé de formuler des propositions : on sait très bien ce qu'il faut faire. Mais on ne sait pas très bien comment le faire, tant l'humanité a pris l'habitude de se développer contre la nature et pas avec elle.

Il faut tout d'abord sortir le plus rapidement possible des énergies fossiles et réaliser la transition vers les énergies décarbonées (Henriet et Schubert, 2021).

## RESSOURCES NATURELLES ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

La bonne nouvelle est que c'est possible. Le progrès technologique et la baisse des coûts des énergies renouvelables ont été considérables dans les décennies qui viennent de s'écouler. Il reste à résoudre la question du stockage de l'électricité à grande échelle puis à électrifier le maximum d'usages de l'énergie, ce qui ne semble pas insurmontable, à condition que les progrès technologiques soient accompagnés de changements de modes de vie vers plus de sobriété pour que les besoins d'électricité décarbonée n'augmentent pas trop.

Il faut ensuite protéger la biodiversité. La bonne nouvelle est que si les disparitions d'espèces sont irréversibles, l'abondance des espèces restantes se reconstitue rapidement quand les pressions baissent. La protection et la restauration des habitats passent par la réduction des pollutions, mais aussi par la renaturation de rivières, la plantation de haies, la création de zones humides tampon... La diffusion de formes d'agriculture moins destructrices et moins polluantes est également au centre des actions nécessaires. L'importance du changement d'usage des sols dans la destruction de la biodiversité rend indispensable la réorientation des régimes alimentaires pour permettre une réduction drastique de l'élevage.

L'exemple des ressources marines n'incite pas à l'optimisme. L'arrêt de la surexploitation de ces ressources demande une véritable politique de la pêche, et non une politique de façade. Rappelons qu'en Europe les techniques de pêche destructrices ne sont pas interdites dans les aires marines protégées. Quel est donc le sens du mot « protégé » ? Rappelons également que des décennies de politique commune de la pêche n'ont pas enrayé la baisse des stocks dans les eaux européennes. Les océans sont censés fournir à l'avenir de plus en plus de nourriture, de minerais, d'hydrocarbures, de ressources génétiques, d'énergies marines, de nouvelles routes maritimes... L'humanité n'a pas été capable d'utiliser les ressources naturelles terrestres de façon durable. Comment garantir que les mêmes erreurs ne seront pas reproduites ? La convoitise des pays et des entreprises est grande. Il est indispensable de penser dès à présent la régulation des activités humaines dans ce nouvel eldorado et de mettre en place des protections solides.

## BIBLIOGRAPHIE

Arrobas, D., K. Hund, M. McCormick, J. Ningthoujam and J. Drexhage, « The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future », The World Bank Technical Report, 2017.

Barbier, E. B, « The Evolution of Economic Views on Natural Resource Scarcity », Review of Environmental Economics and Policy, 2021

Boulding, K.E, « The Economics of the Coming Spaceship Earth », in H. Jarrett (ed.), « Environmental Quality in a Growing World », Johns Hopkins University Press, 1966

Daly, H.E, « Steady-state Economics », W.H. Freeman and Company, 1977.

FAO, « Global Forest Resource Assessment », Food and Agriculture Organization, 2020

Henriet, F. et Schubert, K, « La transition énergétique, objectif ZEN », opuscule CEPREMAP, éditions rue d'Ulm, 2021

Henry, C., « Pour éviter un crime écologique de masse », Odile Jacob, 2023

IEA, « The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions », International Energy Agency, Paris, 2021.

IPBES, « Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem », 2019

## RESSOURCES NATURELLES ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Services. E. S. Brondizio, J. Settele, S. Díaz, and H. T. Ngo (eds). IPBES, Bonn, Germany, 2019.

Jevons, W. S, « The Coal Question: An Inquiry Concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of Our Coal Mines », London, Macmillan and Co, 1865

Malthus, T, « Essays on the Principle of Population », London, John Murray, 1798

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. et W. W. III Behrens, « The Limits to Growth », Universe Books, 1972

Ricardo, D, « On the Principles of Political Economy and Taxation », John Murray, London, 1817.

Rockström, J., W. Steffen, K. Noone, A. Persson, F. S. Chapin III, E. F. Lambin, T. M. Lenton, et al., « A Safe Operating Space for Humanity », Nature, 2009.

UNEP, Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing extractive industries towards sustainable development, Ayuk, E. T. et al., A Report by the International Resource Panel. United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya, 2020.

Union Européenne, « Critical Raw Materials Act », 2023.

## **FAIRE DES CHOIX**

# COMMENT FAIRE FACE AUX GRANDS DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES ?

PAR PAULINE ROSSI

---

## À PROPOS DE L'AUTRICE

Pauline Rossi est professeure d'économie à l'École Polytechnique et chercheuse affiliée au CREST. Elle est diplômée d'HEC Paris et de l'École d'Économie de Paris. Sa recherche porte sur l'économie du développement et l'économie de la famille.

---

---

# SYNTHÈSE

L'information a marqué les esprits lors de sa publication au printemps dernier : l'Inde devient le pays le plus peuplé du monde devant la Chine. 1,4286 milliards d'Indiens contre 1,4257 Chinois. Faible écart, certes, mais les chiffres prouvent l'émulation liée à la question démographique dans le monde, avec des situations contrastées. Comme le détaille cette note sur le plan factuel : forte croissance continue en Afrique, début de déclin en Chine, vieillissement progressif dans toutes les régions, sans parler des déséquilibres encore trop nombreux entre femmes et hommes.

Selon l'ONU, nous sommes aujourd'hui huit milliards d'humains sur Terre. Sommes-nous trop nombreux ? Entre accroissement naturel des populations et flux migratoires, des solutions s'imposent. Que faire ? Selon l'auteur, il est possible d'influencer les choix de fécondité des générations actuelles pour renverser les tendances, même si cela s'inscrit dans le long terme.

Des mesures concrètes sont avancées, comme réformer le droit des familles pour améliorer le statut des femmes en termes de droits ; développer l'inclusion financière ; limiter les inégalités à l'âge adulte pour soulager la pression sur les parents, etc. Dans tous les cas, et de manière générale, en termes démographiques, il convient de repenser notre modèle économique, à l'aune de ce qu'impose parallèlement la transition énergétique. Par un pur hasard temporel, les deux se rejoignent et nous imposent urgemment de réinventer le long terme.

---

# DES SITUATIONS DÉMOGRAPHIQUES CONTRASTÉES

### EN AFRIQUE, LA FORTE CROISSANCE CONTINUE

La fécondité reste élevée en Afrique sub-saharienne, avec une moyenne de cinq enfants par femme. C'est deux à trois enfants de plus que dans le reste du monde, et un enfant de plus que ce que les experts des Nations Unies avaient prédit en 2000. Par ailleurs, la mortalité infantile a fortement régressé au cours des vingt dernières années. Les prédictions de population sont donc régulièrement revues à la hausse, et oscillent aujourd'hui entre 3 et 4 milliards d'habitants en 2100, contre 1 milliard en 2015. Cette forte augmentation pose de nombreux défis : comment nourrir et loger ces habitants supplémentaires sans exercer de pression insoutenable sur les ressources environnementales et sans attiser les conflits entre différentes communautés ? Comment améliorer les conditions de vie dans un contexte où plus d'un tiers des ménages vivent sous le seuil d'extrême pauvreté ? Comment éduquer et intégrer dans une économie fragile des cohortes de plus en plus nombreuses ?

### EN CHINE, LE DÉCLIN A COMMENCÉ

Un continent plus loin, en Chine, la situation est très différente. En 2022, le pays a enregistré plus de décès que de naissances, et la baisse de la population va s'accélérer au cours du siècle. D'ici 2100, la Chine pourrait perdre entre 500 et 800 millions d'habitants sur le 1,4 milliard actuel. C'est le résultat d'une fécondité très inférieure au seuil de renouvellement des générations, 2,1 enfants par femme, depuis 1990. Par rapport à la plupart des autres pays qui connaissent un vieillissement de la population, la Chine présente deux spécificités. Premièrement, le pays a vieilli avant de devenir riche : le PIB par habitant ne s'élève qu'à environ 40 % du PIB par habitant en France. De nombreux ménages sont ainsi susceptibles de retomber dans la pauvreté si le vieillissement entrave la croissance.

## **FAIRE DES CHOIX**

Deuxièmement, la politique de l'enfant unique dans un contexte de préférence pour les garçons a engendré un fort déséquilibre entre les sexes, dont les conséquences se feront sentir pendant plusieurs décennies. Cette situation historique inédite remet en question les fondamentaux de la croissance économique chinoise, à savoir une main d'œuvre inépuisable qui fait tourner l'usine du monde. Les jeunes générations accepteront-elles leur place dans un système qui ne garantit plus l'amélioration progressive des conditions de vie ?

## **AILLEURS, LE VIEILLISSEMENT EST PROGRESSIF**

Entre ces deux cas extrêmes, et avec des exceptions, l'espérance de vie progresse régulièrement et la fécondité est proche du seuil de renouvellement, ce qui engendre un lent vieillissement de la population. Toutes les économies développées font face aux mêmes questions. Comment financer les systèmes de protection sociale, en particulier les retraites et les dépenses de santé ? Comment attirer ou retenir les jeunes talents pour soutenir l'innovation technologique et la création de richesse ? Ces questions se posent avec plus ou moins d'urgence selon les cas. En Europe du Sud et de l'Est, la natalité s'est effondrée et les jeunes s'expatrient. La situation est plus favorable aux États-Unis, et dans une moindre mesure en France et dans les pays scandinaves, où la fécondité se maintient juste en dessous de deux enfants par femme, et qui restent des terres d'immigration.

## **DES CHIFFRES FRAPPANTS ACCÈLÈRENT LA PRISE DE CONSCIENCE**

### **8 MILLIARDS D'ÊTRES HUMAINS, ET APRÈS ?**

Le 15 novembre 2022, la population mondiale a atteint 8 milliards d'habitants selon les Nations Unies. Elle a doublé en 50 ans, au rythme d'un milliard supplémentaire tous les 12 ans. Cette expansion devrait se poursuivre mais ralentir et peut-être même s'arrêter d'ici à 2100, avec un pic à près de 10 milliards d'habitants. La hiérarchie des pays les plus peuplés du monde est en train de se modifier : l'Inde vient de remplacer la Chine en première position, et en 2050, le Nigeria devrait devenir troisième, devant les États-Unis. Ces nouveaux éléments ont donné lieu à deux analyses opposées dans le débat public. Les uns se focalisent sur l'explosion démographique et s'inquiètent notamment de la

## **COMMENT FAIRE FACE AUX GRANDS DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES ?**

trajectoire africaine ; les autres insistent sur l'effondrement démographique à venir et précipité par la Chine. Aux arguments anti-natalistes et pro-natalistes classiques s'ajoutent les préoccupations liées au changement climatique. D'une part, en Afrique sub-saharienne, la pression démographique menace des écosystèmes déjà extrêmement fragilisés ; d'autre part, dans les économies développées, l'éco-anxiété pousse une part croissante de jeunes à ne pas vouloir d'enfants.

### **100 MILLIONS D'HOMMES « EN TROP »**

Au-delà du nombre total d'habitants, les déséquilibres entre hommes et femmes retiennent également l'attention. Lorsqu'Amartya Sen a introduit le concept de « femmes manquantes » en 1990, il cherchait à dénoncer les traitements discriminatoires qui menaient aux décès prématurés de dizaines de millions de femmes, en particulier en Chine et en Inde. Aujourd'hui, une grande part de ces femmes manquantes s'explique par les avortements sélectifs de parents qui préfèrent avoir un garçon plutôt qu'une fille. Et les conséquences se font sentir pour les jeunes hommes, qui en âge de se marier, ne trouvent pas de partenaire. Le recensement chinois de 2020 faisait ainsi état d'un excédent de 35 millions d'hommes par rapport aux femmes. Ces hommes sont condamnés à rester célibataires et stigmatisés en tant que « branches nues », une branche de l'arbre généalogique qui ne porte pas de fruits. Les chiffres sont similaires en Inde. À eux seuls, ces deux pays concentrent plus des deux tiers des hommes excédentaires. La plupart étant encore des enfants, les difficultés vont persister pendant longtemps.

### **LA FIN DU DIVIDENDE DÉMOGRAPHIQUE**

L'autre déséquilibre qui a émergé dans le débat public récemment concerne la structure par âge. Pendant 50 ans, la part des 15-60 ans dans la population mondiale n'a fait qu'augmenter, parce que la part des enfants baissait rapidement alors que celle des personnes âgées restait faible. La part des 15-60 ans a culminé à plus de 60 % de la population, soit 1,5 actifs pour 1 inactif ; ce pic est derrière nous. Le monde entre maintenant dans une période beaucoup moins favorable, où les adultes économiquement productifs doivent financer à la fois les retraites de la génération précédente, de plus en plus nombreuse, et les études de plus en plus longues de la génération suivante. En France, l'opinion publique a pris conscience de cette réalité lors des débats sur la réforme des retraites et sur les pénuries de

## **FAIRE DES CHOIX**

main d'œuvre. La génération du baby-boom a bénéficié d'excellentes conditions démographiques, qui ne s'appliqueront pas aux autres.

## **QUE FAIRE ?**

### **À COURT TERME : GÉRER LES CHANGEMENTS INEXORABLES**

Pour les 10 prochaines années, l'accroissement naturel des populations est déjà largement tracé. Le nombre de naissances est en grande partie conditionné par le nombre de femmes en âge d'avoir des enfants, qui résulte des choix faits par leurs parents 30 ans auparavant. Le nombre de décès est plus fluctuant, à cause d'évènements extrêmes comme les vagues de chaleur ou les épidémies, mais ces fluctuations influencent très peu la tendance de fond. Il y a une grande force d'inertie dans la dynamique des populations. L'avantage, c'est que l'on peut anticiper ; l'inconvénient, c'est que les marges d'action sont limitées.

Les flux migratoires représentent donc une importante variable d'ajustement à court terme. Sur le plan économique, encourager la migration des pays plus pauvres et en fort accroissement naturel vers les pays plus riches et vieillissants est logique. Cela permet de réallouer la main d'œuvre des économies qui manquent d'emplois à celles qui manquent de bras. Sur le plan politique, c'est évidemment plus compliqué parce que la dimension économique n'est pas la seule qui compte. L'alternative, favorisée par de nombreux gouvernements ces dernières années, est de s'endetter pour financer des dépenses supérieures aux recettes. Cette option est beaucoup moins intéressante depuis que les taux ont remonté à des niveaux historiquement hauts. En l'absence d'immigration et d'endettement, il faudra partager les mêmes ressources entre plus de personnes d'un côté du globe, et partager moins de ressources entre le même nombre de personnes de l'autre côté. Tout l'enjeu est de répartir cet appauvrissement efficacement et équitablement, entre les générations, les sexes et les classes sociales.

### **À MOYEN TERME : RENVERSER LES TENDANCES**

Même si les effets mettent du temps à se concrétiser, il est possible d'influencer les choix de fécondité des générations actuelles pour renverser les tendances. La plupart des gouvernements africains ont pour objectif de faire baisser la fécondité.

## COMMENT FAIRE FACE AUX GRANDS DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES ?

Les politiques mises en place, souvent partiellement financées par l'aide au développement, n'ont pour l'instant pas porté leurs fruits. Ces politiques se concentrent presque exclusivement sur l'accès à la contraception. Elles partent du principe que le niveau élevé de la fécondité s'explique principalement par l'absence de contrôle des femmes sur leurs grossesses. Mes travaux de recherche montrent que ce n'est pas le cas. Fournir de la contraception gratuite n'a pas d'effet significatif sur les naissances dans les années suivantes. C'est parce que les couples, et notamment les femmes, ont de bonnes raisons de vouloir beaucoup d'enfants : leur avenir économique en dépend. Pour être efficaces, les politiques de population doivent agir sur ces incitations économiques. Améliorer l'éducation des filles est une première étape. Mais elle est insuffisante tant que les ressources du ménage sont contrôlées par les hommes et que l'accès des femmes à ces ressources passe par leurs enfants. L'autonomisation des femmes doit être comprise dans un sens beaucoup plus large que l'accès à la contraception et à l'éducation.

Par exemple :

- Mettre en place un système de minimum vieillesse pour réduire la dépendance des personnes âgées vis-à-vis de leurs enfants. Cela a permis de réduire la fécondité d'environ un enfant par femme en Afrique australe dans les années 1990.
- Développer l'inclusion financière, notamment les produits d'assurance et d'épargne, pour que les couples aient d'autres moyens de garantir leur avenir économique.
- Réformer le droit de la famille pour améliorer le statut des femmes en termes de droits de propriété et droits de succession. La part contrôlée par les femmes dans les familles élargies dépend aujourd'hui du nombre et du sexe des enfants. Par conséquent, la polygamie, institution particulièrement répandue en Afrique de l'Ouest, favorise la concurrence entre coépouses pour avoir plus d'enfants.

À l'inverse, dans le reste du monde, la plupart des gouvernements cherchent à faire remonter la fécondité. En Asie, la Chine a abandonné la politique de l'enfant unique en 2016. Les dirigeants chinois s'attendaient à un *baby-boom*, qui n'a pas eu lieu ; le taux de fécondité continue de baisser un peu plus chaque année, suivant

## FAIRE DES CHOIX

les trajectoires coréenne et japonaise. En Europe, la plupart des pays mettent en œuvre des politiques d'incitations fiscales, à l'efficacité très limitée.

Si l'on compare différentes expériences historiques, on peut tirer les leçons suivantes. Tout d'abord, faciliter la participation des mères au marché du travail favorise la natalité. Cela peut sembler paradoxal parce qu'historiquement, entre les pays développés, il y avait une corrélation négative entre travail des femmes et fécondité. Cette corrélation s'est aujourd'hui renversée : les pays où le taux de fécondité s'effondre sont les pays où les femmes travaillent peu (Japon, Italie, Espagne, Portugal, Allemagne). Dans ces pays, il est difficile pour les femmes de concilier carrière et famille : celles qui choisissent de faire carrière n'ont pas d'enfants (ce qui tire la fécondité moyenne vers le bas) alors que celles qui choisissent d'avoir une famille ne travaillent pas (ce qui réduit le taux de participation au marché du travail). Ces pays pourraient s'inspirer des exemples français et scandinaves où la collectivité offre un système de garde des jeunes enfants : ainsi, les femmes n'ont pas à choisir.

Ensuite, limiter les inégalités à l'âge adulte soulage la pression sur les parents. Les couples expliquent souvent qu'ils n'ont pas les moyens d'avoir un enfant supplémentaire. Mais qu'est-ce qui détermine le niveau de moyens (argent, temps, énergie) considéré comme nécessaire à l'éducation d'un enfant ? Un facteur est le niveau d'inégalités. Dans des sociétés relativement égalitaires, comme l'Europe occidentale, les enjeux sont faibles : peu d'enfants seront totalement marginalisés à l'âge adulte, quelle que soit leur réussite scolaire. En revanche, en Asie de l'Est, les filets de sécurité sociaux sont moins protecteurs, et les hommes qui n'ont pas de bonne situation économique peinent à se marier. Les parents choisissent donc de n'avoir qu'un enfant et concentrent l'essentiel de leurs ressources sur lui pour garantir sa position sociale. La Chine a récemment tenté d'empêcher cette fuite en avant, en interdisant les cours particuliers qui absorbent une part croissante des revenus des parents. Mais les familles chercheront de nouveaux moyens de se différencier tant que la société restera si compétitive.

En ce qui concerne les déséquilibres entre hommes et femmes en Asie, les réponses politiques se focalisent sur la pénalisation des avortements de fœtus féminins, mais la loi est difficile à appliquer en pratique. On peut cependant penser

## COMMENT FAIRE FACE AUX GRANDS DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES ?

qu'un certain rééquilibrage va s'opérer en Chine et en Inde au cours des prochaines années sous l'effet des forces suivantes :

- L'arrivée des femmes au pouvoir. L'Inde a mis en place un système de quotas qui garantit la représentation politique des femmes. Dans les villages gouvernés par une femme, on observe déjà un retour à la normale du ratio entre garçons et filles à la naissance.
- L'accroissement des opportunités économiques pour les femmes. L'expansion des secteurs embauchant des femmes, comme la culture du thé en Chine ou les centres d'appel en Inde, va de pair avec un meilleur traitement des filles et une baisse de la mortalité différentielle entre sexes.
- L'augmentation du pouvoir de négociation des femmes sur le « marché » du mariage. Le surplus d'hommes est favorable aux femmes, qui ont plus de chance de pouvoir s'élever socialement par le mariage, et plus de chance de se marier tout court. L'une des racines de la préférence pour les garçons en Asie est la volonté de perpétuer la lignée familiale. La descendance d'une fille est traditionnellement moins valorisée que celle d'un fils dans les sociétés patrilinéaires. Mais aujourd'hui, avoir un fils signifie prendre le risque de n'avoir aucun descendant du tout. Il semble donc probable que de nombreux parents, mis à part les plus riches, changent de stratégie et fassent le choix d'avoir une fille qui sera plus facile à (bien) marier.

### À LONG TERME : REPENSER NOTRE MODÈLE ÉCONOMIQUE

Si l'Afrique suit la trajectoire des autres pays, même plus lentement, la fécondité finira par baisser avec le développement économique, la mise en place de filets de sécurité sociaux, et l'urbanisation. En revanche, il n'y a pas d'exemples historiques de populations qui augmentent à nouveau après avoir passé des années sous le seuil de renouvellement des générations. L'hypothèse d'un déclin de la population mondiale d'ici la fin du siècle est donc plausible.

On peut se demander si c'est une menace ou une opportunité, étant donné les deux grands défis auquel l'humanité fait face. D'une part, lutter contre le réchauffement climatique et l'extinction de la biodiversité en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en préservant les habitats naturels ; d'autre

## FAIRE DES CHOIX

part, éliminer l'extrême pauvreté en garantissant la sécurité alimentaire et l'accès à l'eau et à l'électricité.

Ces deux objectifs sont difficilement conciliables si la population humaine continue à croître. On sait déjà que, si les huit milliards d'êtres humains avaient aujourd'hui les mêmes conditions de vie qu'un américain moyen, il faudrait cinq planètes Terre pour subvenir à nos besoins. Le déclin de la population, notamment parmi les individus ayant une forte empreinte carbone, peut donc être considéré comme une opportunité. Mais comment éviter un appauvrissement généralisé ? Dans la théorie économique, très peu de modèles envisagent la possibilité d'une croissance de la population négative. Nous ne comprenons donc pas bien quelles conditions sont nécessaires pour que la production baisse moins vite que la population. Intuitivement, il est possible de produire autant avec moins de ressources si l'innovation technologique permet d'augmenter la productivité. On observe déjà une tendance vers plus d'automatisation (grâce à la robotique et l'intelligence artificielle) dans les pays qui vieillissent le plus rapidement. Il reste cependant de nombreuses questions ouvertes. L'une est d'ordre technologique : peut-on atteindre des gains de productivité vraiment substantiels, notamment lorsque le prix de l'énergie internalisera les nuisances environnementales et que les inventeurs potentiels seront moins nombreux ? Une autre question est d'ordre politique : comment partager ces gains ?

La transition écologique et la transition démographique ont de nombreux points communs. Les scientifiques alertent depuis longtemps sur les changements à venir, mais la prise de conscience n'a eu lieu que récemment, lorsque les premiers effets ont commencé à se faire sentir. Les trajectoires à court-terme sont déjà largement déterminées ; les tendances à moyen terme peuvent encore être infléchies ; l'adaptation à long terme est à inventer.

## **COMMENT FAIRE FACE AUX GRANDS DÉFIS DÉMOGRAPHIQUES ?**

## **FAIRE DES CHOIX**

# POUR L'INDUSTRIE VERTE, CHOISIR UNE AGRICULTURE DE SOLUTIONS

PAR JEAN-PHILIPPE PUIG

---

## À PROPOS DE L'AUTEUR

Diplômé de l'Ecole Nationale Supérieure de Chimie de Paris, Jean-Philippe Puig commence sa carrière en 1983 dans la filière aluminium. Pour les groupes Pechiney, puis Alcan et Rio Tinto, il occupe différents rôles au sein des fonctions Recherche et développement, opérationnelles et financières, jusqu'à endosser la Présidence de la zone Europe, Moyen-Orient et Afrique de Rio Tinto entre 2008 et 2011. Il devient en 2012 le nouveau Directeur général de Sofiprotéol, renommé Avril en 2015. Acteur singulier du monde économique français, sans distribution de dividende et présidé par le monde agricole, Avril est le 5<sup>e</sup> groupe agroalimentaire national. Avec ses filiales reconnues sur leurs marchés (Lesieur, Saipol, Sanders, Oleon...), et en ligne avec sa raison d'être « Servir la Terre », Avril entend devenir le leader français de la transformation végétale, au service des transitions agricole, alimentaire et environnementale.

---

### SYNTHÈSE

L'agriculture est au cœur de la problématique de la transition écologique et énergétique. Souvent accusée de tous les maux en matière de pollution, surexploitation des sols et autres pratiques d'élevages décriées, le secteur agricole a bon dos lorsqu'est invoqué le dérèglement climatique et ses effets. D'autant plus préjudiciable à ce secteur qui permet d'assurer notre souveraineté alimentaire.

L'auteur de cette note explique pourquoi, et comment, face aux défis de la décarbonation et de la souveraineté, une agriculture puissante et solide s'impose. Encore faut-il la construire, ou reconstruire, à travers des politiques publiques adaptées et pragmatiques. Est-il normal que, depuis le début de l'an 2000, nos importations dépassent nos exportations alimentaires ? Non. Est-il normal que le secteur agricole tricolore continue d'émettre un peu plus de 80 millions de tonnes d'équivalents CO2 chaque année, entre l'entretien des grandes cultures, l'élevage, le machinisme, etc. ? Non.

Les défis sont nombreux. Il convient d'organiser une planification ambitieuse, travailler à la décarbonation des élevages plutôt qu'à leur décapitalisation, assurer un revenu décent aux agriculteurs et exploitants, offrir le choix d'une alimentation saine et durable, convaincre la jeunesse de la valorisation des métiers agricoles, nourriciers vertueux d'une planète en demande. Une solution pour l'agriculture, une agriculture de solutions.

---

S'agissant du défi vertigineux que représente le dérèglement climatique, l'agriculture a ceci de particulier qu'elle est à la fois une partie du problème, et une large part de la solution. Il appartient à tous les acteurs de la chaîne de valeur agricole d'embrasser cette complexité pour faire des choix éclairés. Cela vaut pour les agriculteurs eux-mêmes bien entendu, qui sont chaque jour en première ligne sur ces questions. Mais cette complexité doit également être mieux appréhendée par les dirigeants des entreprises transformatrices et distributrices, qui exercent un pouvoir de prescription, ainsi que par les décideurs publics. Ensemble, il nous appartient de créer les conditions d'une agriculture suffisamment forte pour accomplir les travaux que la société attend d'elle.

### **FACE AUX DÉFIS DE LA DÉCARBONATION ET DE LA SOUVERAINETÉ, UNE AGRICULTURE PUISSANTE S'IMPOSE**

Rappelons d'abord un constat : la souveraineté agricole de la France s'étiolle dangereusement, et avec elle l'idée même de l'agriculture comme une question stratégique. Les importations alimentaires ont doublé dans notre pays depuis l'an 2000. La balance agricole française avec les pays tiers serait déficitaire sans l'excellence de nos productions de vins et de spiritueux. Un poulet sur deux consommé dans l'hexagone est importé, de même que 70% des fruits et 30% des légumes.

Ces chiffres, régulièrement égrainés dans les médias à mesure que des rapports sont venus objectiver notre perte de souveraineté, peuvent avoir un effet sidérant, presque paralysant. Comme quand chaque nouvelle publication du GIEC étaye l'urgence à agir, et que chaque fois le problème paraît plus insaisissable. Pourtant, enrayer le déclin est encore possible, et doit urgemment devenir une priorité nationale. Car déléguer à outrance notre alimentation, renoncer à une agriculture française forte, cela revient à se priver de toutes les solutions qu'a à offrir le vivant.

## FAIRE DES CHOIX

D'après différentes modélisations, le secteur agricole français émet aujourd'hui environ 81 millions de tonnes d'équivalent CO2 par an, ventilés entre l'élevage, les grandes cultures et la consommation énergétique (machinisme, chaudières...). Ce chiffre est en baisse depuis les années 1990 (-11MT), et cette « désintensification-carbone » doit se poursuivre d'ici 2030 pour permettre à la France de respecter ses engagements climatiques internationaux. Des plans de transformation ambitieux sont ainsi en cours de rédaction, qui constitueront bientôt les feuilles de route de notre politique agricole et agro-alimentaire.

En lien avec le paradoxe que nous soulignons en introduction, mettons tout de même un point au débat : la décarbonation de l'agriculture, si elle doit induire des diminutions de production, nous privera d'une part de notre souveraineté, car nous importerons encore plus de denrées, produites selon des règles encore moins en phase avec les nôtres. Mais, peut-être pire encore, une décarbonation synonyme de décroissance nous priverait des moyens de décarboner d'autres secteurs de l'économie, à commencer par l'énergie et les transports, mais aussi la chimie et les matériaux, qui comptent plus que jamais sur l'agriculture pour subvenir à leurs besoins. Nous aurons alors perdu sur tous les plans. A trop refuser l'agriculture-puissance, on court le risque de saborder l'agriculture-solutions.

## QUATRE CHOIX POUR PERMETTRE À L'AGRICULTURE DE DÉCARBONER L'ÉCONOMIE

### **FACE AU MUR DE LA BIOMASSE, APPRÉHENDER L'INTRICATION DES PRODUCTIONS ET ORGANISER UNE PLANIFICATION AMBITIEUSE**

L'agriculture n'est donc pas tout à fait un secteur à décarboner comme un autre, en ce que les autres secteurs de l'économie, dans leurs propres plans de transformation, prévoient de la mettre à contribution pour décarboner leurs productions. Passer des énergies fossiles aux bioénergies, des matériaux aux biomatériaux, de la chimie à la chimie verte... Tout cela suppose un usage maîtrisé et piloté de la ressource en biomasse, laquelle se tendra inévitablement.

Un bon exemple est celui des biocarburants, filière d'excellence en France depuis une trentaine d'année, qui ont d'abord été utilisés en mélange avec des carburants fossiles, pour décarboner les véhicules particuliers. Avec la fin

## POUR L'INDUSTRIE VERTE, CHOISIR UNE AGRICULTURE DE SOLUTIONS

annoncée des moteurs thermiques et l'électrification croissante du parc de véhicules légers, c'est vers les flottes captives de poids lourds que pourront être fléchés les volumes de biocarburants issus du monde agricole, cette fois utilisés en pur dans les moteurs avec des solutions de type B100, qui réduisent d'environ 60% les émissions de GES vis-à-vis de l'équivalent fossile.

D'autres types de biomasse peuvent être mobilisés, pour d'autres usages. Ainsi, la biomasse lignocellulosique, celle des résidus forestiers, pourra aider à la décarbonation du secteur aérien selon des procédés industriels dit de 2<sup>e</sup> génération. La technique existe, elle est maîtrisée ; reste à la passer à l'échelle et à créer les chaînes logistiques de collecte pour alimenter les futures installations. D'ici là, d'autres filières, d'autres biomasses encore, auront une contribution à apporter aux chantiers immenses de l'aviation moins carbonée. Pensons notamment aux cultures intermédiaires, cette bonne pratique agricole qui couvre les sols entre deux cultures principales, empêche le lessivage des nitrates et capte le carbone. Elles sont des facteurs incontestables de performance environnementale des exploitations. Demain, transformées selon le procédé industriel idoine, des cultures intermédiaires oléagineuses à cycles courts pourront faire voler des avions et apporter un revenu complémentaire à l'agriculteur.

De la même manière, le besoin criant de passer d'une chimie pétrosourcée à une chimie biosourcée créera inévitablement un intérêt pour les solutions végétales, dans un but de décarbonation et de préservation de la santé publique. Sur l'ensemble de ces questions, et alors que tant d'industries se disputent les mêmes ressources de l'agriculture et de la forêt, on comprend que le choix d'une transition planifiée s'impose pour aligner de manière optimale offre et demande. Surtout, les choix des décideurs doivent prendre en compte la complexité inhérente au vivant, dont les productions sont systématiquement des coproductions. L'huile végétale utilisable en énergie renouvelable est par exemple coproductrice de protéine végétale, dont l'Europe est en besoin pressant pour amoindrir sa dépendance aux importations déforestantes. Bien plus que des déchets, ces coproduits sont une biomasse précieuse, qui peut fournir en matière première renouvelable de nombreuses filières de production. Il faut leur trouver, autant que faire se peut, des valorisations qui conjuguent décarbonation de filières fossiles et valorisation économique des coproduits agricoles. Cette imbrication des

## FAIRE DES CHOIX

productions doit être appréhendée dans sa complexité, à l'heure des grands choix pour l'agriculture et l'agro-alimentaire français.

### **POUR L'ÉLEVAGE DE DEMAIN, CHOISIR LA DÉCARBONATION PLUTÔT QUE LA DÉCAPITALISATION**

La décapitalisation de l'élevage français est déjà une réalité. La filière bovine, dans laquelle le phénomène est sans doute le plus perceptible, a perdu 9,5% de ses animaux entre 2016 et 2022, avec un recul encore plus prononcé dans les filières allaitantes. Cette tendance n'est pas liée, ou en tout cas pas dans les mêmes proportions, à un changement des habitudes alimentaires des Français. Alors que la consommation de viande par habitant avait baissé entre les années 1990 et 2013 (-11%), elle semble en effet depuis cette date avoir atteint un plateau, voire remonter légèrement (+3% entre 2013 et 2022). Seulement, cette dynamique n'est plus tirée par des produits domestiques, issus d'élevages dont la Ferme France est capable de piloter la performance environnementale, mais bien par des denrées d'importation. Faire le choix d'une décapitalisation du bétail français, c'est à dire un tarissement contraint de l'offre, est un non-sens.

Cette décapitalisation subie n'est bonne ni pour le climat, ni pour l'économie, ni pour nos campagnes. Les éleveurs sont pris dans des injonctions contradictoires intenable, et la crise économique que traverse l'élevage est en train de se muer en une profonde et traumatique crise d'identité. Il nous faut affirmer que l'élevage demeure une chance pour notre pays, et enclencher en sa faveur les transformations qui s'imposent. La nutrition animale, en particulier, aura un rôle déterminant à jouer dans la décarbonation de l'élevage : par une meilleure alimentation, on peut produire des denrées animales moins carbonées au kilo, qu'il s'agisse du lait, des œufs ou de la viande. Des progrès conséquents ont déjà été réalisés en la matière, et des innovations de rupture sont devant nous.

Surtout, il nous faut imaginer les modèles économiques de cette transition, qui puissent valoriser dans la rémunération des éleveurs non seulement le moindre impact carbone de leurs cheptels mais également les puits de carbone de leurs prairies, et toutes les aménités positives de leurs productions sur nos territoires. Ce choix de la décarbonation plutôt que de la décapitalisation doit par exemple

## **POUR L'INDUSTRIE VERTE, CHOISIR UNE AGRICULTURE DE SOLUTIONS**

intégrer l'urgent besoin d'une fertilisation moins dépendante des intrants fossiles, dont une part croissante doit trouver sa source dans les effluents d'élevage.

### **AVEC LES LÉGUMINEUSES, FAIRE LE CHOIX D'UNE ALIMENTATION SAIN ET DURABLE**

Si l'on a largement développé les co-bénéfices de l'activité agricole et son potentiel « décarbonant », il convient de toujours rappeler la mission première de l'agriculture : nourrir les femmes et les hommes. Nourrir en quantité, et nourrir en qualité. Sur la quantité, rappelons que manger à sa faim n'est plus une évidence en France : selon l'INSEE, la tempête inflationniste de 2022 a engendré une baisse de 8% de la dépense alimentaire des ménages par rapport à la période 2017-2019. Près de 2,5 millions de nos concitoyens ont recours, au moins de manière épisodique, aux banques alimentaires. Le facteur qualité, quant à lui, s'impose comme un combat de santé publique de premier plan : un Français sur deux est en surpoids, et près de 17% des adultes sont touchés par l'obésité.

Là encore, ces enjeux peuvent être appréhendés de concert avec ceux de la transition agricole. Les légumineuses, par exemple, sont une solution abordable et nécessaire, qui matérialise une approche de type « santé environnementale ». Les consommateurs ont besoin d'intégrer ces plantes (pois, lentilles, légumes secs...) à leurs régimes alimentaires ; quand les agriculteurs ont besoin de les intégrer à leurs rotations pour bénéficier de leurs vertus agronomiques. Ces plantes riches en protéines végétales, en effet, captent l'azote de l'air et la restituent au sol, créant des synergies avec les cultures suivantes. En particulier, elles permettent un moindre recours aux engrais minéraux, issus de ressources fossiles et massivement importés.

Pour ces filières, la demande semble être au rendez-vous. Toutefois, il nous appartient collectivement de mieux structurer l'offre, là aussi avec un sujet de quantité et un sujet de qualité. Comment, d'abord, réintroduire dans les assolements ces variétés, de sorte à structurer des filières à même de bénéficier d'une taille critique ? Comment, ensuite, mettre en adéquation les légumineuses produites avec les besoins qualitatifs des industriels, en phase avec les nouvelles habitudes de consommation ?

## **FAIRE DES CHOIX**

Souvent, ces productions ont été abandonnées dans les assolements, car peu rentables ou trop limitées en termes de surfaces pour les contraintes opérationnelles de l'aval. Des investissements publics et privés conséquents doivent être engagés pour la recherche variétale sur ces cultures, dont les semences n'ont guère évolué depuis les années 1960. Il s'agit à la fois d'adapter ces filières au contexte du réchauffement climatique, et de rapatrier leur production sur notre sol, l'essentiel des volumes consommés en France aujourd'hui étant importés. Les réintroduire est une question de transition agricole et de souveraineté alimentaire, mais aussi de comportement des consommateurs : à eux d'agir en citoyen en faisant le choix résolu des légumineuses françaises, quand elles existent.

### **OFFRIR À NOTRE JEUNESSE LE CHOIX D'UNE CARRIÈRE ENGAGÉE ET VALORISANTE**

On l'a vu, l'agriculture peut être source de solutions très diverses, en lien étroit avec son aval qu'est l'industrie agro-alimentaire. Pour réaliser ses promesses, pourtant, encore faudra-t-il savoir attirer des talents en nombre suffisant, tout au long de la chaîne de valeur. Il est urgent de provoquer le réenchancement de certains métiers, à commencer par ceux qu'offrent l'agriculture et l'industrie.

En agriculture, la prophétie est désormais bien connue mais chaque jour plus proche de se réaliser : dans les dix ans, un exploitant agricole sur deux devrait prendre sa retraite. Avec un taux de transmission actuel d'environ deux installations pour trois départs, on se dirige donc vers une attrition mécanique de la profession. Les besoins de transformation sont pourtant grands dans le secteur agricole, et nécessiteront des emplois nombreux pour mailler le territoire.

Le constat est similaire dans l'industrie. Des années à croire que nous pourrions nous passer des usines nous ont conduit en effet à perdre notre souveraineté en la matière, et les emplois associés. Dans bien des filières, la possibilité d'une transmission du savoir-faire interne à l'usine, entre l'expert et l'apprenti, s'est perdue en même temps que la fierté à exercer ces métiers. Il nous faut recréer les conditions pour que nos jeunes choisissent l'industrie, et cela commence par une meilleure explication de ce qu'elle est, des perspectives qu'elle offre et des

## **POUR L'INDUSTRIE VERTE, CHOISIR UNE AGRICULTURE DE SOLUTIONS**

desseins qu'elle sert. Il ne faut plus avoir peur d'ouvrir nos usines, pour donner à voir les transformations qu'elles connaissent.

Dans un cas comme dans l'autre, il est question de redorer les blasons symboliques de l'industrie et de l'agriculture. Mais le choix des jeunes ne sera pleinement accompli que s'il est sous-tendu par des perspectives matérielles satisfaisantes, tant du point de vue de la rémunération que du rapport au travail. Aucune carrière, pas même une carrière agricole, ne doit être entreprise comme un sacrifice.

S'agissant de la rémunération des agriculteurs, il y a un vrai enjeu à renverser le principe pigouvien bien connu du pollueur-payeur, qui brusque parfois les consciences, pour aller vers un modèle du protecteur-rémunéré. Intégrer dans le prix des productions les externalités positives permises par l'agriculture est un levier de répercussion du coût des meilleures pratiques, et d'amélioration du revenu agricole. Le consommateur, qui consacrait 29% de son budget à l'alimentation en 1960 mais guère plus que 17% en 2019, devra accepter de payer le coût de son mieux-manger.

A l'heure où les jeunes s'interrogent – avec raison ! – sur le sens profond à donner à une carrière, l'industrie et l'agriculture offrent des moyens très concrets de mettre son énergie au service d'un idéal plus grand que nos destins individuels. Agir pour notre souveraineté, œuvrer à nos transitions : voilà les perspectives très tangibles que dessine le choix d'une carrière engagée.

## **FAIRE DES CHOIX**

# QUELS CHOIX EN MATIÈRE DE RÉINDUSTRIALISATION ?

PAR MARY-FRANÇOISE RENARD

---

## À PROPOS DE L'AUTRICE

Mary-Françoise Renard est professeure émérite à l'Université Clermont Auvergne. Spécialiste de l'économie de la Chine, d'économie internationale et d'économie du développement, ses dernières publications portent sur les effets de la mondialisation sur l'industrie, le développement économique de la Chine et le commerce Etats-Unis-Chine.

---

---

## **SYNTHÈSE**

Relocaliser la production de cinquante médicaments en France, faire de l'hexagone un champion de l'avion vert... En ce début du mois de juin, le président de la République, Emmanuel Macron, a présenté plans et projets œuvrant pour la réindustrialisation des territoires. Il faut dire que le terrain à reconquérir est très vaste, tant la France a souffert d'une profonde désindustrialisation au cours des dernières décennies.

Regarder vers le futur revient à s'interroger sur les causes passées pour en tirer les meilleures conclusions et définir les nouveaux champs d'action. De l'externalisation de nombreuses activités dans les années 1980 à l'orientation de la politique vers la compétitivité-prix... notre industrie a-t-elle été trop financiarisée ? Comment redresser la barre et inverser la tendance ? Il en va de notre souveraineté nationale.

Mary-Françoise Renard explique pourquoi l'industrie doit retrouver un rôle central en France. Cette industrie qui génère plus d'externalités positives que l'agriculture et les services, qui joue un rôle central dans notre position vis-à-vis de nos partenaires étrangers. Il en va du dynamisme de notre commerce extérieur, du tissu entrepreneurial porteur et des emplois qui en dépendent. L'heure est à la réindustrialisation pensée, réfléchie, élaborée et construite selon des modèles non seulement économiques mais surtout écologiques. Cette impérieuse nécessité appelle une nouvelle gouvernance.

---

### INTRODUCTION

Les interrogations actuelles sur les possibilités de réindustrialisation résultent d'une histoire assez longue de choix économiques qui font de la France l'un des pays les moins industrialisés d'Europe. Alors que l'on a souvent assimilé les termes pays riches et pays industrialisés, on réalise que cette situation fragilise l'économie française pour de nombreuses raisons. Des considérations d'ordre international et d'ordre domestique invitent à un changement assez profond.

### COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les politiques industrielles ont surtout été des politiques sectorielles soutenant des secteurs clairement délimités : charbonnage, sidérurgie, textile, automobile, aéronautique...

Le choc pétrolier de 1974, puis la concurrence de pays du sud-est asiatique ont fortement impacté l'industrie et la crise de 2008-2009 a constitué un nouveau choc. Le déclin de la part de la valeur ajoutée industrielle dans la valeur ajoutée totale est presque continu comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Une première explication tient à la définition étroite de l'industrie, généralement associée à l'activité manufacturière, à la production au sens strict. Or, on observe une modification organisationnelle profonde depuis les années 80, avec une externalisation de nombreuses fonctions, aussi bien dans des domaines comme l'entretien ou le gardiennage que dans des fonctions plus qualifiées comme l'expertise comptable ou le conseil juridique. Bien que la frontière entre l'industrie et les services soit parfois difficile à définir, la désindustrialisation est indiscutable et elle est plus profonde en France que dans les autres pays européens.

## FAIRE DES CHOIX

A cela s'ajoute une spécificité française : le poids des grandes entreprises dans l'industrie. Elles réalisent 40% de la valeur ajoutée du secteur et contribuent pour 60% au chiffre d'affaires à l'exportation (France stratégie, 2020). La politique industrielle a souvent été une politique de grands groupes et, dès les années 60, se développe un soutien à la constitution de « champions nationaux », publics et privés qui durera jusqu'au début des années 80 au cours desquelles est développée une politique de filières. La concurrence des pays du sud-est asiatique est redoutable sur des secteurs traditionnels : construction navale, textile... Il en est résulté de nombreuses fermetures d'usines et des suppressions d'emplois d'autant plus dramatiques qu'elles sont concentrées dans des bassins de tradition industrielle avec un impact sur toute l'économie de ces territoires.

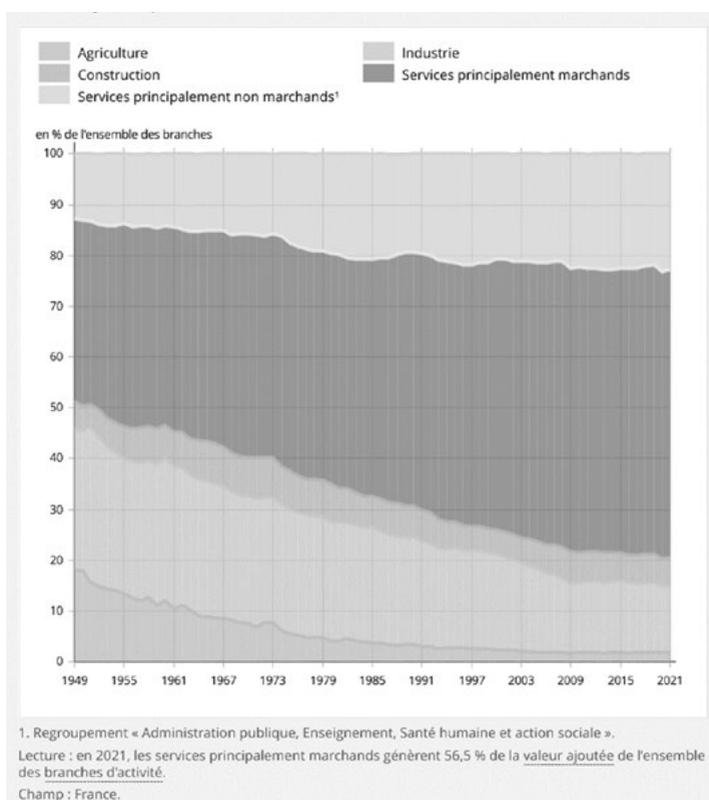


Figure 1 : Valeur ajoutée par branche

Source : Insee, comptes nationaux, base 2014

## QUELS CHOIX EN MATIÈRE DE RÉINDUSTRIALISATION ?

Les grands groupes vont alors externaliser une partie de leurs activités notamment par des processus de délocalisation ou par de la sous-traitance. La production est considérée comme non stratégique et pouvant être faite à l'étranger, alors que des activités de services seraient maintenues sur le sol national.

Mais il ne faut pas surestimer ces délocalisations, ni les confondre avec la concurrence internationale ou la construction d'unités nouvelles, par exemple pour élargir la part de marché dans les pays à forte demande potentielle. Bien que la mesure soit difficile, elles ne représenteraient, par an, que 0,35% de l'emploi industriel entre 1995 et 2001 (Aubert et Sillard, 2005).

A partir des années 1980, le capitalisme français se transforme pour aller vers une plus grande financiarisation de l'économie. Le rachat d'entreprises par des fonds de pension a entraîné des décisions fondées prioritairement sur des considérations financières.

Beaucoup en France pensent alors qu'il faut s'orienter vers une société de services et laisser l'industrie aux pays du sud. Ce n'est pas la stratégie d'autres pays européens, notamment l'Allemagne.

Cette désindustrialisation résulte aussi d'une politique orientée vers la compétitivité-prix alors que l'industrie française souffre d'un déclin de la compétitivité hors-prix, le coût unitaire du travail étant stable depuis 2000 et n'excédant pas celui des autres pays européens (France stratégie, 2020). Ceci s'est fait au détriment d'une montée en gamme.

Le recul de l'industrie s'explique aussi parce que la productivité a augmenté plus rapidement dans ce secteur que dans celui des services et parce que les consommateurs ont modifié leurs choix, allouant une plus grande part à ceux-ci (Fontagne et al., 2014).

A partir des années 2010, des voix s'élèvent contre cette évolution et notamment contre la vente à des entreprises étrangères de fleurons de l'industrie française comme Alstom. Il faudra néanmoins attendre la crise du Covid et les difficultés d'obtention de certains produits essentiels pour que la question de la

## FAIRE DES CHOIX

réindustrialisation devienne centrale en France et pour que la politique industrielle soit envisagée, au-moins en partie, au niveau européen.

En effet, différents éléments ont joué en faveur d'une réindustrialisation. La montée en puissance des pays émergents, notamment la Chine, a généré la crainte que toute l'industrie soit fabriquée dans ces pays dont nous serions alors totalement dépendants. De plus, l'allongement des chaînes de valeur a accru notre vulnérabilité aux problèmes de transport (container bloqué dans le canal de Suez) ou aux aléas climatiques (tsunami en Asie). La récente pandémie a montré que notre dépendance à l'égard de produits fabriqués à l'étranger représentait un danger pour la santé publique.

Mais surtout, la question de l'industrie se pose désormais dans un contexte impliquant de profonds changements.

Les risques environnementaux et la nécessité d'une transition écologique remettent en cause les modes de fonctionnement de nos sociétés particulièrement les modes de production, mais également les modes de consommation. L'enjeu est alors double : renforcer la part de l'industrie dans l'économie et fonder le processus sur un changement structurel qui ne limite pas à ce secteur.

## POURQUOI L'INDUSTRIE DOIT-ELLE RETROUVER UN RÔLE CENTRAL ?

L'illusion d'une société post-industrielle, le mythe d'une société de services, ont disparu avec la montée des difficultés économiques en matière d'emploi, de commerce international ou de dépendance. Le rôle crucial de l'industrie s'est rappelé progressivement à nous pour trois raisons essentielles.

### **PREMIÈREMENT, L'INDUSTRIE GÉNÈRE PLUS D'EXTERNALITÉS POSITIVES QUE L'AGRICULTURE ET LES SERVICES.**

Ce secteur présente des spécificités qui tiennent notamment à son rôle en matière d'emploi. Il fournit des emplois dans des qualifications intermédiaires, plutôt bien rémunérés (Vicard, 2020a). Il joue aussi un rôle indirect en matière d'aménagement du territoire. Il y a plus d'emplois manufacturiers dans les

## QUELS CHOIX EN MATIÈRE DE RÉINDUSTRIALISATION ?

zones moins densément peuplées, alors que les activités de services sont plus concentrées dans les grandes villes. De ce point de vue, on peut regretter que les politiques industrielles françaises aient eu tendance à considérer l'industrie comme une somme d'entreprises et non comme un système de relations entre entreprises et peut-être surtout entre les entreprises et les autres acteurs d'un territoire (par exemple dans le domaine de la formation et de la recherche) (Colletis, 2012).

En outre, c'est le secteur qui fait le plus de R&D, environ 70% de la recherche totale. Il est donc essentiel à la croissance économique, particulièrement dans un contexte où la réussite de la transition écologique dépend assez largement des résultats de la recherche.

### **DEUXIÈMEMENT, L'INDUSTRIE JOUE UN RÔLE CENTRAL DANS NOTRE POSITION VIS-À-VIS DE L'ÉTRANGER.**

Tout d'abord, comme cela a déjà été souligné, la dépendance à l'égard des produits étrangers peut s'avérer dramatique dès lors qu'elle touche des produits de première nécessité comme l'ont douloureusement rappelé les manques de masques ou de certains médicaments. La pandémie a mis en lumière un problème structurel souligné par les médecins depuis plusieurs années en raison de pénuries récurrentes de certains antibiotiques ou anti-cancéreux notamment. En cas de forte demande mondiale ou de tensions géopolitiques, le manque d'autonomie dans des secteurs stratégiques est bien sûr très pénalisant, autant du point de vue économique que social. On assiste ainsi à une réorganisation des chaînes de valeur afin de diversifier nos partenaires et atténuer notre dépendance, aussi bien à l'égard de la Chine dont la concurrence met à mal certains pans entiers de notre industrie comme l'automobile, que des États-Unis dont la politique protectionniste pénalise l'industrie européenne.

Il s'agit alors d'une question de souveraineté nationale. Cet aspect a pris une importance nouvelle dès lors que la Chine est apparue comme un concurrent et non plus seulement comme un débouché que les tensions entre celle-ci et les États-Unis ont accru l'incertitude et que la forte interdépendance liée à la fragmentation des chaînes de valeur a conduit à s'interroger sur les marges de manœuvre dont dispose la France dans des secteurs considérés comme stratégiques. Précisons que la notion de souveraineté n'implique pas une fermeture de l'économie ou

## FAIRE DES CHOIX

un repli sur soi. Elle repose sur le fait soit d'être autonome, soit d'avoir établi des rapports de force favorables avec nos partenaires (Bellit et.al. 2020) ; on peut aussi diversifier ceux-ci pour limiter les risques ou augmenter les stocks.

Les oppositions actuelles à la mondialisation concernent souvent plus la gestion de celle-ci que l'insertion internationale en elle-même. Les questions géopolitiques impactent de façon croissante les décisions économiques et notre souveraineté en est d'autant plus mise à mal par la désindustrialisation.

Ensuite, le déficit commercial français est structurel, reflétant à la fois la faiblesse de l'industrie nationale et l'importance de la production à l'étranger des multinationales françaises. Il n'est qu'en partie compensé par l'excédent pour les services et le rapatriement des profits des filiales d'entreprises françaises à l'étranger. Le poids des grands groupes est déterminant puisque si les grandes entreprises ne représentent, en nombre, que 0,3% des entreprises exportatrices, elles réalisent 53% des exportations de biens en 2022 (Droits et douanes indirects, 2023). L'activité à l'étranger des entreprises françaises est nettement supérieure à celle d'autres pays européens, notamment l'Allemagne. Cela se traduit par de forts rapatriements de profits, mais aussi par une partie importante de valeur ajoutée industrielle réalisée à l'étranger : les ventes des filiales à l'étranger représentent 2,7 fois la valeur ajoutée réalisée en France. De même, la France est le premier pays européen pour ses emplois dans des filiales à l'étranger (France stratégie 2020).

De ce point de vue, la question de la gouvernance joue un rôle souvent sous-estimé dans la désindustrialisation et on doit s'interroger sur les liens entre les entreprises et leur territoire pour apprécier les ressorts de leur compétitivité. La comparaison avec l'Allemagne sur ce point permet de mieux comprendre le relatif désintérêt des grandes firmes pour le territoire français. Ainsi, la moindre représentation des salariés dans les conseils d'administration, l'éloignement des sièges sociaux des centres de production et leur forte localisation dans la région parisienne, ainsi que la concentration des écoles dont sont issus les directeurs des grands groupes (ENA, HEC ou Polytechnique pour plus de la moitié d'entre eux) expliquent en partie la perte des industries en France (Vicard, 2020b).

# **DANS CES CONDITIONS QUI ONT CONDUIT À PLUSIEURS DÉCENNIES DE DÉSINDUSTRIALISATION, COMMENT INVERSER LA TENDANCE ?**

Aujourd'hui, il serait faux de penser que plusieurs voies s'offrent à nous. Toute réflexion sur la réindustrialisation doit être fondée sur la recherche d'une transition du modèle actuel vers un modèle écologique. Il ne s'agit pas de « verdir » l'industrie, mais de faire des choix politiques permettant de transformer notre modèle économique. Cette transition écologique subit une double contrainte : l'urgence de la situation et la volonté des entreprises de disposer de temps pour s'adapter.

C'est évidemment un programme complexe qui repose essentiellement sur trois objectifs : intégrer les considérations environnementales aux décisions économiques, concilier une indépendance stratégique et notre positionnement dans les chaînes de valeur, prendre en compte la dimension territorialisée de l'activité industrielle. Ces trois objectifs sont interdépendants.

En effet, il ne peut s'agir seulement de choisir quels seront les secteurs à soutenir en priorité, mais plutôt d'envisager l'ensemble du système productif comme devant faire face à des changements majeurs. Certaines ressources qui semblaient jusqu'ici illimitées deviennent rares, comme l'eau. D'une façon générale, la solution à la dépendance à l'égard des matières premières et minerais est très difficile à trouver. Il semble par exemple illusoire de vouloir à la fois protéger l'environnement et exploiter les terres ou les métaux rares. Contrairement à ce que laisse penser leur nom, ces terres ne sont pas rares, mais leur exploitation est extrêmement polluante, ce qui la rend souvent indésirable. La Chine en paie le prix en investissant depuis une trentaine d'années sur son territoire et à l'étranger, dans le raffinage de ces minerais, afin de les rendre utilisables pour la construction de batteries notamment. On devra d'ailleurs s'interroger sur la soutenabilité d'un modèle qui tend à localiser les activités polluantes dans les pays du sud alors qu'eux-mêmes souhaitent légitimement limiter celles-ci.

On doit décarboner en priorité les industries lourdes et c'est ce que prévoit la Stratégie nationale de développement de l'hydrogène décarboné, mais

## FAIRE DES CHOIX

c'est au niveau de l'ensemble des chaînes de valeur que doit être envisagée la décarbonation de l'économie.

Compte tenu des dégâts environnementaux et des risques qui pèsent sur les générations futures, il est nécessaire de prendre en compte les interactions de l'industrie avec l'ensemble du monde vivant. Cela suppose une définition large de la transition environnementale. La santé publique ne dépend pas seulement de la baisse de notre empreinte carbone, elle dépend aussi de la protection de la biodiversité, déjà mise à mal.

Les transports sont l'un des secteurs illustrant ces interdépendances. La question de la mobilité est au cœur de la transition énergétique. Elle rappelle la perte de compétitivité de l'industrie automobile française et ses solutions seront nécessairement liées à des politiques territoriales.

Les constructeurs automobiles français ont entamé cette mutation, par exemple en développant la production de voitures électriques. Des technologies hybrides de haut niveau avec des carburants alternatifs sont envisagées. Des usines de batterie doivent également se développer et être assez nettement créatrices d'emplois. Dans ce domaine, le recyclage a progressé et c'est une troisième vie des batteries qui va devenir possible.

Ces évolutions dans la production automobile doivent s'accompagner d'une modification des comportements en matière de mobilité si l'on veut atteindre un modèle soutenable et d'une territorialisation des mesures. En effet, le développement des transports en commun notamment des TER, représente une alternative qui soutient à la fois la décarbonation de l'économie et la possibilité de créer des emplois dans les zones rurales, à condition toutefois qu'y soient maintenus des services publics.

Il faut donc « regarder au-delà des usines » et la sobriété de conception doit accompagner la sobriété d'usage (Richa et Veltz, 2023).

La fragmentation des processus productifs a coupé les industries de leur environnement territorial alors que l'on sait que les synergies locales peuvent être source d'innovation et de croissance. La création d'écosystèmes permet

## **QUELS CHOIX EN MATIÈRE DE RÉINDUSTRIALISATION ?**

de tenir compte de l'interdépendance des dimensions économiques, sociales et environnementales d'un projet. C'est une condition du développement de l'industrie dans un monde ouvert. L'existence des districts industriels a permis à l'Italie d'être la deuxième puissance industrielle d'Europe en valorisant des savoir-faire locaux, en générant des économies externes et une forte capacité d'innovation. Elle a ainsi créé des écosystèmes très attachés à un territoire tout en étant très attractifs pour les investissements étrangers. Ces écosystèmes entrepreneuriaux peuvent permettre de mieux intégrer les dimensions locales des objectifs d'emploi aussi bien que de transition environnementale (Dejardin, Levratto, 2022).

Ce dernier objectif n'est ni de se tourner vers le passé, ni de se refermer sur un territoire, mais de tenir compte de l'interconnexion de l'industrie et de son environnement.

## **QUELLE POLITIQUE INDUSTRIELLE POUR CE CHANGEMENT DE PARADIGME ?**

L'objectif d'une réindustrialisation intégrée à la transition écologique implique une plus forte intervention des pouvoirs publics dans l'économie et un renforcement du rôle de la politique industrielle.

Même si la spécificité française en matière de désindustrialisation nécessite des mesures particulières, une politique d'envergure ne peut s'envisager qu'au niveau européen. Après avoir été longuement réticente à prendre des mesures dans ce domaine, l'Europe a revu sa position, essentiellement sous l'influence de l'Allemagne. Des mesures sectorielles sont également mises en place, notamment en valorisant les matières premières recyclées.

Au niveau national, on peut souligner trois points : il ne faut pas reproduire les erreurs du passé où de nombreuses aides ont été accordées sans que soient mis en place des mécanismes d'évaluation de leur efficacité, l'action publique concerne aussi l'environnement des entreprises et la répartition du coût de la transition, la question de l'organisation institutionnelle de cette transition, de la gouvernance, n'est que rarement évoquée.

## FAIRE DES CHOIX

Les politiques ont souvent accordé une grande importance à la baisse des impôts de production sans avoir de preuves solides de son efficacité pour atteindre les objectifs fixés. Il est nécessaire désormais d'estimer l'efficacité des aides fournies pour la transition écologique (Levratto, 2021, Berson, 2012).

De nouveaux outils, comme la comptabilité verte, peuvent permettre une meilleure évaluation de l'impact environnemental des activités et de l'efficacité des incitations. Compte tenu des contraintes que cette transition va faire peser sur les finances publiques, une telle évaluation est indispensable.

De plus, pour mener à bien cette transition, les entreprises peuvent s'appuyer sur les ressources de leur environnement. C'est d'autant plus important que les changements ne viendront pas seulement des innovations de produits, mais aussi des innovations organisationnelles. La formation est au cœur de ces mutations et il y a souvent une insuffisance de main d'œuvre adaptée aux besoins des entreprises. Ce n'est pas un problème nouveau mais à l'heure où il y a une forte demande de la population de redonner un sens au travail, l'enjeu est à la fois économique et social.

Enfin, la réussite de ces transformations structurelles et de ces plans nécessite une articulation des prises de décision entre les niveaux local, national et européen. Une stratégie de réindustrialisation met en œuvre de nombreux acteurs pour lesquels le prix à payer n'est pas le même, ce qui ajoute une dimension d'équité aux contraintes qui pèsent sur un changement d'une telle ampleur.

## **QUELS CHOIX EN MATIÈRE DE RÉINDUSTRIALISATION ?**

## **BIBLIOGRAPHIE**

- Aubert P. et Sillard P., « Délocalisations et réduction d'effectifs dans l'industrie française », Rapport de l'INSEE, 2005.
- Bellit S. Granier C., Mini C. et Weil T., « Relocalisation, souveraineté, réindustrialisation, résilience, ne confondons pas tout ! », The Conversation, 14 septembre 2020.
- Berson M., « Crédit d'impôt recherche : supprimer l'effet d'aubaine pour les grandes entreprises, réorienter le dispositif vers les PME », Rapport Commission des Finances, Sénat, 2012.
- Colletis G., « Quelle politique industrielle pour la France », L'économie politique, n°54, 63-78, 2012.
- Dejardin M. et Levratto N., « Entrepreneurial territories : measures, determinants and outcomes », The Annals of Regional Science, décembre 2022, <https://doi.org/10.1007/s00168-022-01198-8>.
- Fontagné L., Mohnen P. et Wolff G., « Pas d'industrie, pas d'avenir ? », Note du Conseil d'Analyse économique, n°13, juin 2014.
- France Stratégie, « Les politiques industrielles en France, Evolution et comparaisons internationales », Rapport pour l'Assemblée nationale, novembre 2020, 591 p.
- INSEE, Tableaux de l'économie française, 2018.

## **QUELS CHOIX EN MATIÈRE DE RÉINDUSTRIALISATION ?**

Levratto N., « La distribution des aides aux entreprises s'avère inégalitaire et inefficace », Le Monde, 10 décembre 2021.

Richa G. et Veltz P., « Le verdissement de l'industrie ne peut pas se limiter à la décarbonation des procédés et de l'énergie », Le Monde, 25 mars 2023.

Veltz P., « Le grand retour des territoires locaux », Etudes, 3 mars 2022, pp.43-54.

Vicard V., « Réindustrialiser, mais pour quoi faire ? », CEPII, Blog du 14 février 2022.

Vicard V., « Réindustrialisation et gouvernance des multinationales », CEPII, Policy Brief n°35, octobre 2020.

## **FAIRE DES CHOIX**

# FAVORISER LES BONS EMPLOIS

PAR STEFANIE STANTCHEVA

---

## À PROPOS DE L'AUTRICE

Stefanie Stantcheva est membre du Cercle des économistes, titulaire de la chaire Nathaniel Ropes d'économie politique à Harvard et fondatrice du Social Economics Lab. Elle est également membre du National Bureau of Economic Research, du Center for Economic Policy Research, de l'Econometric Society et de l'American Academy of Arts and Sciences. Ses travaux ont porté sur les effets à long terme de la politique fiscale sur l'innovation, l'éducation et la richesse. Elle a également exploré l'attitude des gens à l'égard de la fiscalité, des soins de santé, des politiques d'immigration, des politiques environnementales, de la race et de la mobilité sociale en utilisant des enquêtes et des expériences d'économie sociale à grande échelle. Stefanie a reçu une bourse de carrière de la NSF, le prix de recherche Elaine Bennett en économie, le prix international Calvo-Armengol en économie, le prix Maurice Allais en économie, le Prix du Meilleur Jeune Économiste décerné par le Cercle des économistes et Le Monde, une bourse Sloan et une bourse Carnegie. Elle est co-rédactrice du Quarterly Journal of Economics.

---

## **SYNTHÈSE**

Avec un taux de chômage aux alentours de 7% de la population active, la France est au bord du plein emploi. Pourtant, jamais les entreprises n'ont eu autant de mal à recruter les personnes correspondant aux besoins des entreprises. Problème de formation, de qualification ou tout simplement qualité des emplois disponibles ? Qu'est-ce qu'un bon emploi aux yeux des personnes en attente de travail ? D'abord un poste qui assure à la fois un salaire et un niveau de vie décent. Ensuite, un poste qui permet des bénéfices sociaux, des opportunités d'avancement et, surtout, un équilibre et une sécurité économique.

Est-ce à dire que les emplois proposés en France ne remplissent pas ces qualités ? L'auteure de cette étude dresse les conclusions et tire les leçons d'enquêtes réalisées par le Social Economics Lab de Harvard. Comment donc favoriser la création de « bons emplois » ? La réponse repose sur trois piliers : le rôle et l'intervention de l'État providence en matière d'éducation, de formation et de protection sociale ; des politiques actives sur le marché du travail en partenariat avec les entreprises (plus loin que la simple régulation) ; meilleure coordination entre les acteurs de terrains, publics et privés, aux niveaux national, régional et local.

Construire sur le long terme les moyens de rendre les emplois plus efficaces, vertueux et socialement valorisant, passe par une fine étude des comportements, des besoins et des ressources disponibles. D'où l'importance des enquêtes en amont. Des enquêtes pour explorer les pistes possibles et tester en temps réel l'efficacité des politiques publiques pour les rendre pragmatiques.

---

## **LE MANQUE DE BONS EMPLOIS**

Un problème majeur, en France et dans d'autres pays, est le manque d'emplois de qualité. Ce phénomène est visible à travers plusieurs indicateurs : une polarisation du marché de l'emploi, une baisse de la stabilité des emplois, une augmentation du sentiment d'insécurité économique et une baisse de la part des revenus de la classe moyenne. Les causes de ce phénomène sont structurelles et proviennent de la mondialisation ainsi que des changements technologiques et institutionnels. Ces évolutions créent un fossé entre ceux qui profitent de ces changements (et qui sont majoritairement des personnes avec des compétences spécifiques dans les zones urbaines), et ceux qui sont laissés pour compte.

Que représentent les « bons emplois ? » Au Social Economics Lab de Harvard (SEL), nous menons des enquêtes pour comprendre comment les individus pensent et raisonnent à propos des questions économiques et de politiques publiques. Nous avons donc posé la question à des échantillons représentatifs de la population française. Selon les répondants, les emplois de qualité sont ceux qui assurent un salaire qui permet un niveau de vie décent, des bénéfices sociaux, un niveau raisonnable d'autonomie, une sécurité économique, et des opportunités d'avancement. Les termes qui reviennent souvent parmi les répondants sont : « un bon salaire », « un environnement agréable/une bonne ambiance », « des bonnes conditions de travail », « l'évolution de carrière », flexibilité, stabilité et « vie de famille ». Bref, les bons emplois sont ceux qui permettent de vivre une vie de classe moyenne stable et satisfaisante. Malheureusement, seuls 50% des répondants ont le sentiment que leur emploi est de qualité égale ou supérieure à celui de leurs parents au même âge. De même, seule la moitié des répondants pense qu'il y a de bons emplois à pourvoir à proximité.

Les conséquences directes de l'absence de bons emplois sont importantes, autant sur le marché de l'emploi que sur les travailleurs affectés. De plus, il y a

## FAIRE DES CHOIX

d'importants coûts indirects. D'abord, des coûts sociaux, tels des familles brisées, l'utilisation de drogues, l'effritement du capital social (documentés, entre autres, par Wilson (1996), Autor et al. (2018) et Case et Deaton (2020)). Ensuite, des coûts politiques sous forme d'augmentation du populisme nationaliste, ethnique et autoritaire et de la polarisation politique. Enfin, des coûts économiques, car les gains de productivité demeurent concentrés dans seulement certains secteurs et zones géographiques. Le manque d'emplois productifs au milieu de la distribution réduit ainsi la diffusion de l'innovation et, par conséquent, la productivité de croissance de l'ensemble de l'économie.

Ces coûts sociaux, politiques et économiques ne sont pas forcément pris en compte par les entreprises lorsqu'elles produisent ou investissent. L'intuition que « les bonnes entreprises donnent des bons emplois » est corroborée par la recherche. Mais, en grande partie, les entreprises n'investissent dans les bons emplois que dans la mesure où c'est profitable de le faire. Cependant, les retombées positives de ces bons emplois vont bien au-delà de la simple entreprise. Cela ouvre la voie à des politiques publiques soucieuses de ces retombées positives pour la société tout entière. Si les entreprises ont un rôle important à jouer, il est crucial que les politiques publiques et les gouvernements coordonnent ces créations d'emplois.

## UN ENJEU CRITIQUE SELON LES CITOYENS

Dans notre enquête réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population française, nous avons étudié l'opinion de celle-ci sur divers sujets dont les inégalités, l'insécurité économique et le marché du travail. Nous estimons que 62% des répondants considèrent que les inégalités de patrimoine constituent un problème sérieux ou très sérieux, ainsi que 73% pour les inégalités de revenus. Pour 70% de ces répondants, les enfants issus de milieux modestes reçoivent un enseignement de qualité moindre que celui des enfants issus de milieux favorisés. Aussi, autant de répondants estiment que l'inégalité des chances est une problématique cruciale puisque ces derniers ont largement plus de chances de trouver un bon emploi pour le même niveau d'études.

La majorité des répondants estiment qu'un emploi de qualité va de pair avec un bon salaire, un environnement agréable, et un bon équilibre avec la vie privée et la vie de famille. En revanche, 57% des répondants considèrent que la mondialisation

## FAVORISER LES BONS EMPLOIS

et les délocalisations sont une cause importante du manque d'emplois de qualité en France. 28% estiment que ce problème vient des changements technologiques. De manière similaire, 60% indiquent que la région et le milieu d'origine sont des facteurs qui expliquent largement l'accès à ces emplois de qualité. Nous estimons également que plus les individus se sentent immobiles géographiquement, plus ils considèrent que l'accès à l'emploi est de plus en plus difficile : ceux qui sont les plus mobiles ne ressentent pas cette difficulté.

Pour 60% des personnes interrogées, l'action publique doit se concentrer sur la création d'emplois répondant à des critères de qualité spécifiques et pertinents, même si cela mène à un nombre d'emplois plus faible. 60 à 70% de ces individus estiment que l'action publique est nécessaire pour diminuer les inégalités dans le marché du travail en investissant directement dans la formation continue, en légiférant davantage le marché du travail et en aidant les entreprises dans la création d'emplois de qualité. Ces mêmes personnes approuvent largement le recours aux formations par alternance, et le développement des services d'aide à la recherche d'emploi, notamment au niveau local. De même, l'accompagnement des employés affectés par les délocalisations où l'automatisation par les services publics semble une problématique importante pour ces répondants.

De ces résultats d'enquête et d'un grand nombre de recherches économiques récentes, se dégagent plusieurs pistes pour favoriser la création de bons emplois et, ainsi, contribuer à réduire les inégalités et l'insécurité économique.

## COMMENT FAVORISER LA CRÉATION DE BONS EMPLOIS

La vision classique de l'État Providence suppose qu'il existe une abondance d'emplois de qualité pour la classe moyenne, sous réserve d'avoir une éducation adaptée. Ainsi, le système social traditionnel en France et dans d'autres pays Européens mettait l'accent sur les dépenses en termes d'éducation, de pensions, et de sécurité sociale contre les risques comme le chômage, la maladie ou le handicap. Mais la création d'emplois de qualité en elle-même ne fait traditionnellement pas partie de la juridiction du modèle social (exceptées pour le salaire minimum, les processus de négociation et le droit du travail). Les politiques visant les entreprises et le marché du travail se sont plutôt penchées sur la compétitivité, les investissements ainsi que la recherche et l'innovation.

## **FAIRE DES CHOIX**

Cela reflète la séparation habituelle entre les politiques sociales et économiques : les premières se concentrent sur les inégalités et l'insécurité, tandis que les deuxièmes se concentrent sur la productivité, l'innovation et la croissance. Cette séparation est logique dans un monde où des emplois de qualité sont disponibles pour tous, comme dans les États-Providence d'il y a quelques décennies, mais ce n'est pas ou plus le cas aujourd'hui. Les inégalités et l'insécurité économique sont des problèmes structurels, facilités par les changements technologiques et la mondialisation. Cela crée des emplois de mauvaise qualité pour la classe moyenne et une dépression des marchés de l'emploi. Ainsi, une stratégie qui se concentre sur la création d'emplois de qualité est nécessaire. Les politiques traditionnelles sont inadaptées. Il est donc nécessaire de créer des politiques économiques qui s'inspirent des politiques sociales, et vice-versa, afin d'encourager à la fois la création d'emplois de qualité, la croissance, et la productivité de l'économie.

Ainsi, un modèle social avec des emplois de qualité que nous proposons repose sur trois piliers. D'abord, sur les piliers traditionnels de l'État-Providence, qui restent extrêmement importants, mais qu'il s'agit de moderniser : en particulier l'éducation, la protection sociale et la progressivité du système fiscal. Deuxièmement, sur la création directe d'emplois de qualité à travers des politiques du marché du travail en partenariat avec les entreprises et des politiques industrielles, de commerce et d'innovation qui visent plus explicitement l'augmentation des emplois de qualité. Enfin, sur de meilleures interactions et communications entre les acteurs publics au niveau national, régional ou local, les entreprises et les citoyens.

## **LA TAXATION DES SUCCESSIONS**

Forts du constat que la richesse est très persistante à travers les générations, il faut reformer le système d'imposition des successions. Le système actuel est impopulaire, myope et moins progressif que ce qu'il pourrait être. Dans une note co-écrite avec le Conseil d'Analyse Économique, nous proposons un système qui imposerait la totalité des montants reçus au cours de la vie, avec des taux croissants avec le montant total (contre une imposition séparée à chaque décès ou donation, actuellement). Cet impôt pourrait, grâce à des exemptions suffisantes, permettre de ne pas affecter la classe moyenne et s'appliquer de manière progressive à partir d'un montant important de successions.

## FAVORISER LES BONS EMPLOIS

### DES POLITIQUES ACTIVES DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL

D'un autre point de vue, les régulations et règles du marché de l'emploi sont importantes, mais il est important de considérer d'autres éléments. En l'absence d'une hausse de la productivité, il existe un trade-off entre les conditions de travail et le niveau de chômage (comme le montre le haut niveau de chômage chez les jeunes en France). Ainsi, des emplois de qualité ne peuvent être créés qu'avec une bonne répartition de l'innovation et de la technologie, autrement dit, des emplois de qualité nécessitent des entreprises de qualité. Puisque les entreprises n'internalisent pas les externalités positives des emplois de qualité, il est important de considérer ces retombées positives et nécessaire de créer un contrat entre l'État et les entreprises pour la provision à la fois d'emplois de qualité et d'investissements publics adaptés.

Entre autres, il est nécessaire d'avoir des politiques du marché de l'emploi en concertation avec les employeurs, des politiques industrielles et régionales se concentrant sur les emplois de qualité, ainsi que des politiques pour l'innovation favorisant les technologies qui développent les emplois, et des politiques économiques internationales qui protègent le travail domestiques et les normes sociales. Ces politiques seraient liées par un objectif commun (celui de créer et de développer des emplois de qualité) et de nouvelles formes de gouvernance (collaboratives, itératives, basées sur des expérimentations entre le secteur privé et le gouvernement). Elles nécessitent donc des politiques de formation à l'emploi qui permettront une meilleure coordination des entreprises et de l'innovation, des services directs aux entreprises, des objectifs clairs et définis pour l'amélioration des emplois, des expérimentations plus décentralisées, et une évaluation de ces politiques plus fréquente et poussée.

Les politiques actives dans le marché de l'emploi ont pris des formes diverses dans différents pays, avec plus ou moins de succès : elles permettent de former et de certifier les travailleurs avec des compétences spécifiques, de les assister pour la recherche d'emploi, de subventionner certains emplois, et de créer des emplois spécifiques dans le secteur public. Ceci est généralement réalisé par les Services Publics de l'Emploi (SPE), à savoir Pôle Emploi en France. La réussite des programmes sectoriels de formation mis en œuvre aux États-Unis (Project Quest au Texas ou Per Scholars à New-York) est encourageant et incite à de nouvelles

## **FAIRE DES CHOIX**

missions (ou un élargissement des missions actuelles) pour les SPE. Ces derniers peuvent établir plus de liens explicites entre les organismes de formation locaux et les entreprises pour assurer l'existence de formations adaptées, et anticiper les reconversions pour les actifs dont les compétences perdent en compétitivité. Puisque le contexte est différent du contexte américain, il serait judicieux d'établir des approches expérimentales locales menées par des organismes publics ou privés, dont les effets pourraient être évalués par la suite. Les SPEs pourraient aussi être utiles pour façonner les programmes d'enseignement et les formations pour qu'ils soient plus adaptés aux besoins du marché de l'emploi.

## **DES INCITATIONS POUR LES ENTREPRISES**

De manière générale, il est souhaitable d'avoir des incitations pour les entreprises centrées sur les emplois de qualité. Une grande partie des incitations à l'embauche prennent actuellement la forme de subventions à l'investissement et aux nouvelles technologies. Cela amène un coût par emploi élevé, ce qui n'est probablement pas la manière la plus efficace pour aider les travailleurs. Bartik (2020) suggère que ces incitations devraient se concentrer sur des marchés qui sont fragilisés, et sur les secteurs ou entreprises qui ont un potentiel important pour la création d'emplois. Contrairement aux politiques actuelles, les incitations fiscales ne devraient pas être l'outil principal de création d'emplois. À la place, il faudrait se concentrer sur certains services publics dont les entreprises ont besoin, comme des services personnalisés, ou des politiques pour les infrastructures, les structures locales et la formation professionnelle.

## **DES POLITIQUES DE L'INNOVATION**

La technologie transforme rapidement les compétences requises pour l'emploi, et le fardeau est souvent sur les travailleurs qui doivent s'adapter avec davantage d'instruction et de formation continue. Nous avons tendance actuellement à considérer la technologie comme exogène, c'est-à-dire non influencée par les politiques publiques, surtout en ce qui concerne sa direction (si elle se substitue au travail ou, au contraire, en est complémentaire). L'intelligence artificielle et les autres innovations peuvent par exemple diversifier les tâches réalisées par certains employés.

## **FAVORISER LES BONS EMPLOIS**

Mais l'innovation répond de façon endogène aux politiques publiques, telle la politique fiscale qui, actuellement, a tendance à taxer les revenus du capital plus légèrement que ceux du travail. Un trop gros écart entre la taxation de ces deux types de revenus peut distordre les incitations des entreprises en les encourageant à l'innovation dans des technologies qui remplacent la main d'œuvre humaine. Il serait intéressant de penser à des politiques intentionnelles qui dirigent l'innovation vers la création d'emplois.

## **DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES**

Enfin, la création d'emplois de qualité doit aller de pair avec des politiques économiques internationales protégeant le travail et les normes de travail domestiques. Il est important de prendre en compte une clause anti-dumping social dans le commerce international, qui respecte certaines contraintes de qualité de travail, pour défavoriser l'import de produits fabriqués dans de très mauvaises conditions, qui créent également une concurrence déloyale et une course vers le bas en terme de standards de travail. Puisque l'échelle de la France n'est peut-être pas la plus adaptée, l'Union Européenne pourrait imposer une telle règle à ses frontières, en négociant directement avec l'OMC et ses partenaires commerciaux.

## **AMÉLIORER LE SYSTÈME FISCAL**

Il y a également quelques pistes pour améliorer le système fiscal.

Il s'agit déjà de taxer « mieux » en réduisant les pertes fiscales dues à l'évasion et l'évitement fiscaux. L'utilisation de l'analyse de données, d'algorithmes prédictifs, de machine learning et l'intelligence artificielle permet aux pouvoirs publics dans de nombreux pays de mieux repérer et d'éviter les délits fiscaux. Pour cela, les moyens alloués aux administrations fiscales doivent être augmentés pour leur donner des capacités humaines, techniques, et financières à la hauteur de ces nouvelles compétences.

En ce qui concerne les entreprises et les multinationales, il est important d'élargir les bases d'imposition. Cette problématique est devenue d'autant plus saillante pendant les récentes crises (2008 et Covid-19), qui ont mis en évidence les soucis d'équité en cette matière. En effet, beaucoup de personnes estiment que

## **FAIRE DES CHOIX**

les grandes entreprises multinationales bénéficient d'aides des États lors de crises, mais ne contribuent pas suffisamment aux recettes fiscales quand l'économie va mieux. Il s'agit de continuer à soutenir et pousser de l'avant les propositions de l'OCDE et du Global Tax Forum, visant à lutter contre l'érosion de la base fiscale et le transfert de bénéfices des entreprises multinationales à travers les pays, notamment si cette érosion provient d'une baisse généralisée et non-coordonnée des taux d'imposition.

### **LES ENQUÊTES : UN OUTIL DE POLITIQUE PUBLIQUE**

La collecte de données est indispensable pour la politique publique, en particulier sur ce que pensent les citoyens. Ainsi, nous sommes convaincus que les enquêtes à grande échelle pourraient devenir un outil interactif et utile pour les politiques publiques, utilisées fréquemment pour sonder la compréhension des citoyens. Celles-ci ont déjà été utilisées par de nombreux chercheurs, incluant le Social Economics Lab de Harvard. Il s'agirait d'une approche qui permettrait d'éliciter les perceptions, connaissances, compréhensions, comportements et opinions des citoyens vis-à-vis des politiques publiques en général. Ces enquêtes seraient également un outil pour explorer, évaluer, et tester très rapidement l'impact de ces politiques publiques.

## **FAVORISER LES BONS EMPLOIS**

## **BIBLIOGRAPHIE**

Autor, D., Dorn, D., & Hanson, G. « When Work Disappears: Manufacturing Decline and the Falling Marriage Market Value of Young Men », *American Economic Review: insights*, septembre 2019, 161-78 p.

Bartik, T. J., « Using Place-Based Jobs Policies to Help Distressed Communities », *Journal of Economic Perspectives*, 2020, 34, 99-127 p.

Case, A., & Deaton, A. « Deaths of Despair and the Future of Capitalism », Princeton University Press, 18 août 2020, pp. 312.

Clausing, K., Saez, E., & Zucman, G., « Ending Corporate Tax Avoidance and Tax Competition: A Plan to Collect the Tax Deficit of Multinationals », UCLA School of Law, Law-Econ research, janvier 2021, Paper no. 20-12

Wilson, W. J., « When Work Disappears », *Political Science Quarterly*, 15 décembre 1996, 567-595 p.

## **FAVORISER LES BONS EMPLOIS**

## **FAIRE DES CHOIX**

# **GRAND ENTRETIEN : ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI**

## **RETOUR SUR L'EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEUR DE LONGUE DURÉE »**

AVEC LOUIS GALLOIS

---

### **À PROPOS DE L'AUTEUR**

Louis Gallois est président du Fonds d'expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée. Diplômé d'HEC et de l'École nationale d'administration (promotion Charles de Gaulle), après une carrière dans l'administration publique, il devient successivement PDG de la Snecma (1989), d'Aérospatiale (1992), président de la SNCF (1996) et président exécutif d'EADS N.V. (2007), président du conseil de surveillance de PSA (2014-2021). Il est co-président de La Fabrique de l'industrie depuis sa création en 2011.

---

---

## **SYNTHÈSE**

Le plein emploi en France, rêve ou réalité ? Gageure, objectif atteignable ? Offres et demandes d'emplois parviendront-elles un jour à l'équilibre ? Le chômage frictionnel – délai nécessaire à un demandeur d'emploi pour trouver un autre poste – est-il compressible ? Ces questions sont au cœur de l'actualité et une expérimentation permet d'envisager les champs du possible. Baptisée « Territoires zéro chômeurs de longue durée », l'expérience consiste à envisager la disparition du chômage de temps long dans les territoires, de 5 à 10 000 habitants, choisis pour le test et l'observation.

Postulat : personne n'est inemployable, beaucoup de travaux utiles ne sont assumés ni par le public, ni par le privé, grâce aux économies réalisées et aux recettes fiscales engrangées par les emplois créés, l'argent ne manque pas pour financer les nouveaux postes. Sur le terrain, les exemples montrent l'absence de fatalité face au chômage de longue durée. Une personne qui refuse un stage ne lui convenant pas gagne en motivation dès lors que l'activité retrouvée correspond à ses attentes et sa formation.

Dans tous les cas, l'expérimentation est importante et, réalisée à la dimension micro-locale, permet de confronter réalités et besoins du terrain. L'auteur de cette note montre les résultats de cette initiative qui s'impose dans la lutte contre le chômage de masse. Prendre le risque d'échouer mais confronter le projet au réel pour identifier les améliorations nécessaires...

---

## **INTRODUCTION**

L'expérimentation Zéro Chômeur se fixe un objectif : la disparition du chômage de longue durée -ce que nous appelons l'exhaustivité- sur les territoires (de 5 à 10 000 habitants) où elle se développe. Elle se fonde sur trois convictions : personne n'est inemployable si on tient compte de ses capacités, de ses compétences et de ses souhaits ; il y a beaucoup de travaux utiles qui ne sont assumés ni par l'économie marchande ni par le secteur public ; enfin, ce n'est pas l'argent qui manque si on affecte les économies réalisées et les recettes fiscales générées par la mise à l'emploi, au financement de ces emplois nouveaux.

Les élus du territoire créent un Comité Local pour l'Emploi (CLE) réunissant les acteurs locaux de l'emploi y compris Pôle Emploi et la DDETS (Direction Départementale, de l'emploi du Travail et de la Solidarité). Le CLE prend contact avec les Personnes Privées Durablement d'Emploi (PPDE), étudie avec elles la meilleure solution d'emploi et crée une ou plusieurs Entreprises à But d'Emploi (EBE) qui embauche(nt), sans sélection et en CDI, les personnes que lui adresse le CLE. Le financement des EBE est assuré, d'une part, par les contributions de l'État et des Départements et, d'autre part, par le chiffre d'affaires généré par les activités de l'EBE. A la fin mai 2023, 56 territoires étaient habilités. Plus de 2 500 personnes privées d'emploi (PPDE) ont été embauchées par des EBE.

**Propos recueilli par Jean Hervé Lorenzi**

**LE PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE DISPOSE QUE  
« CHACUN A LE DEVOIR DE TRAVAILLER ET LE DROIT D'OBTENIR UN EMPLOI ».  
CETTE PROMESSE EST-ELLE RÉALISTE OU ILLUSOIRE ?**

La promesse constitutionnelle nous oblige à regarder en face la question du chômage de longue durée qui est souvent un chômage d'exclusion. Pouvons-

## FAIRE DES CHOIX

nous accepter que plus de deux millions de nos concitoyens, chômeurs de longue et de très longue durée de fait n'accèdent pas au marché du travail et sont ainsi littéralement « privés d'emploi » ? Zéro Chômeur apporte une réponse pragmatique à cette question : si ces personnes ne peuvent pas accéder aux emplois existants pour de multiples raisons, on va créer de nouveaux emplois, avec leur participation active, qui répondent à leurs contraintes, à leurs capacités et, si possible, à leurs souhaits. Bien sûr le droit à l'emploi pour tous ne peut pas être concrétisé par le seul projet Zéro Chômeur. Il suppose la coalition de toutes les structures qui se fixent pour objectif de réduire le chômage de longue durée : L'insertion par l'activité économique, le travail adapté, les ESAT (Etablissement et Service d'Aide par le Travail) au total plus de 6000 structures, les associations, les services de l'État ou des collectivités locales, mais aussi les entreprises du secteur marchand qui s'engagent, font partie de cette coalition. Au niveau local, cette coalition est assurée par le CLE.

Au sein de cette coalition, une des spécificités de Zéro Chômeur est de jouer le rôle de « filet de sécurité » : si aucune solution n'a pu être dégagée, la personne privée d'emploi sera engagée sans sélection dans une EBE. Sur plusieurs territoires, plutôt ruraux à ce stade, l'exhaustivité, est pratiquement atteinte. Cela veut dire que l'objectif de l'expérimentation, certes ambitieux est atteignable. Il nous reste à en faire la démonstration dans les quartiers urbains à forte concentration de PPDE (Quartiers Politique de la Ville, en particulier)

### **QUELS SONT LES PROBLÈMES ACTUELS – STRUCTURELS ET CONJONCTURELS – DU MARCHÉ DU TRAVAIL EN FRANCE ?**

Si on résume, sans doute à l'excès, dans une période d'amélioration sensible de la situation de l'emploi, le marché du travail rencontre deux difficultés. La première concerne le décalage entre l'offre et la demande d'emploi tenant notamment aux compétences requises, mais pouvant aussi être liée à des déséquilibres géographiques ou à l'âge (emploi des seniors). La deuxième difficulté tient au fait que de nombreuses personnes ne sont pas en réalité sur le marché du travail en raison de contraintes (garde d'enfants, isolement géographique, port du voile..), de problèmes de santé ou de handicaps. C'est, bien sûr, à cette deuxième difficulté que Zéro Chômeur s'attaque.

### **EN QUOI LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE CONSTITUE-T-IL UN PROBLÈME SPÉCIFIQUE, QUI DOIT FAIRE L'OBJET DE POLITIQUES DÉDIÉES ?**

Pour faire face à l'accumulation de difficultés qui expliquent le chômage de longue durée, les recettes classiques contre le chômage (formation, action des conseillers de Pôle Emploi...) ne suffisent pas voire sont inopérantes ou contreproductives. Il faut actionner le tryptique emploi/formation/accompagnement, en commençant par la mise à l'emploi dans des conditions qui minimisent les risques d'échec.

Dans l'expérimentation, nous avons constaté que des salariés qui refusaient de s'engager dans un énième stage (parking) quand elles étaient sans emploi, acceptaient de suivre des formations dès lors qu'elles étaient embauchées et que cela correspondait aux activités qu'elles exerçaient ; ensuite elles peuvent aller plus loin vers des formations plus qualifiantes qui élargissent leurs domaines de compétence. L'accompagnement doit quant à lui être à la fois professionnel et social. Les employeurs n'ont pas les compétences pour assurer l'accompagnement social qui peut être lourd. Ils ont besoin de soutiens extérieurs, services sociaux des collectivités locales, caisses d'allocations familiales, associations spécialisées. Mais, l'accès à l'emploi est clé : il redonne l'espoir et l'énergie pour s'engager dans un parcours de réinsertion et c'est lui qui « valide » la formation et l'accompagnement. A cet égard, nous constatons que l'embauche en CDI dans l'expérimentation Zéro Chômeur n'est pas un obstacle mais qu'au contraire, il permet au salarié de s'engager avec sérénité dans un parcours qui sera souvent long.

### **EN QUOI UNE « LOI D'EXPÉRIMENTATION » ÉTAIT-ELLE - ET EST TOUJOURS - INDISPENSABLE ?**

Il était essentiel d'expérimenter des innovations du type de Zéro Chômeur. Il faut pouvoir prendre le risque d'échouer et surtout confronter le projet au réel, redresser le tir lorsque c'est nécessaire. La première loi (2016-2021) nous a permis de valider le concept et d'identifier les améliorations nécessaires en matière d'animation des CLE, de gouvernance et de management des EBE ou de pilotage de l'expérimentation. La deuxième loi (2022-2027) a ouvert la possibilité de poursuivre les améliorations engagées, de changer d'échelle en passant de 10 à au moins 60 territoires et, enfin et peut être surtout, de mieux insérer Zéro Chômeur dans la coalition pour le droit à l'emploi.

### **LE FINANCEMENT DE CETTE EXPÉRIMENTATION REPOSE SUR UNE APPROCHE ORIGINALE : L'ACTIVATION DES DÉPENSES PASSIVES LIÉES À LA PRIVATION D'EMPLOI. SAIT-ON ÉVALUER LE COÛT RÉEL DE LA PRIVATION DURABLE D'EMPLOI À L'ÉCHELLE DE LA FRANCE ?**

Cette évaluation est essentielle. Comment juger le poids financier réel pour les finances publiques d'un projet comme Zéro Chômeur si on ne mesure pas d'une part, le coût de la privation d'emploi et d'autre part, les économies réalisées et les recettes (fiscales notamment) générées par la mise à l'emploi des PPDE (personnes privées durablement d'emploi). La première évaluation a été faite par ATD Quart Monde, une deuxième, par le Fonds d'Expérimentation lui-même. Ces études ont conclu positivement. Parallèlement, l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et l'Inspection Générale des Finances (IGF) ont mené leurs propres travaux dont les résultats étaient moins favorables sur la base d'hypothèses que nous avons contestées. En tout état de cause, nous éprouvons des difficultés pour mesurer les externalités d'un tel projet faute de travaux académiques sur, par exemple, le coût de la récidive plus fréquente pour les anciens détenus laissés sans emploi ou les bénéficiaires d'un meilleur environnement pour des enfants dont les parents retrouvent un emploi et un salaire.

Le conseil scientifique de l'expérimentation, récemment nommé par l'État, s'engage dans une nouvelle étude sur ce sujet qui pourra s'appuyer sur des données statistiques beaucoup plus complètes. L'intérêt de cette analyse « coûts-bénéfices » est évidemment majeur pour l'Expérimentation ; mais il l'est aussi pour d'autres politiques publiques dont on mesure beaucoup trop rarement l'impact économique global.

### **À L'INVERSE, SAIT-ON MESURER L'IMPACT ÉCONOMIQUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE CETTE EXPÉRIMENTATION À L'ÉCHELLE D'UN TERRITOIRE ?**

L'impact économique de l'expérimentation est évidemment plus sensible dans les communes rurales où les salaires versés se traduisent en consommation locale « visible ». Mais dans tous les cas une partie des activités des EBE apporte une vraie valeur ajoutée économique, le démantèlement des ouvrants et la vente du calcin, par exemple, le rétrofit des plateformes handicapés de la SNCF, ou la récupération de déchets textiles. D'autres activités facilitent la vie des habitants (conciergeries

## **GRAND ENTRETIEN : ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI**

d'immeubles pour les personnes âgées, aides à la mobilité...) ou concernent la transition écologique (maraichage au profit des publics fragiles, ressourceries...) L'impact économique est ici plus diffus mais le maire de Thiers nous disait que la présence active de Zéro Chômeur participait au changement d'image de sa ville et au dynamisme de la vie locale.

### **LES DÉPENSES EN FAVEUR DES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE S'ÉLÈVENT À 185 MILLIARDS D'EUROS , SOIT ENVIRON 8% DU PIB. À LA SUITE DE L'EXPÉRIMENTATION « TERRITOIRES ZÉRO CHÔMEURS », QUELS CHOIX PRÉCONISEZ-VOUS ? FAUT-IL AUGMENTER CE BUDGET ? LE RÉALLOUEZ, VERS QUELLES POLITIQUES ?**

Je ne connais pas la composition des 185 milliards que vous évoquez. Je constate la diminution significative du chômage global. C'est à l'évidence une bonne nouvelle qui doit certainement au moins pour partie aux milliards que vous évoquez. Mais elle s'accompagne d'une moins bonne nouvelle, la stagnation préoccupante de la productivité dont la progression conditionne la croissance économique à long terme. Si l'on se concentre sur le chômage de longue durée et plus particulièrement sur le chômage d'exclusion, les progrès sont beaucoup plus lents et limités. L'expérimentation Zéro Chômeur peut donner des indications utiles sur les politiques à mener. Cela a un coût qui peut paraître élevé. À nous de démontrer que les bénéfices pour les finances publiques et surtout pour la société sont supérieurs à ce coût. Je crois sincèrement que c'est le cas. Le droit effectif à l'emploi pour tous, associé, comme dans le préambule de la constitution, au devoir de travailler peut être une des grandes conquêtes sociales des prochaines décennies. Il nous appartient de le construire.

### **LA CRÉATION DE FRANCE TRAVAIL VISE À MIEUX COORDONNER LES DIFFÉRENTS INTERLOCUTEURS QUI FONT LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN FRANCE. CETTE RÉFORME VA-T-ELLE DANS LE BON SENS ?**

France Travail propose effectivement une coordination renforcée des acteurs de l'emploi au niveau régional, départemental et dans les bassins d'emploi. Cela va dans le très bon sens et rejoint tout à fait nos propres préoccupations et surtout notre propre expérience dans les territoires pour les personnes privées durablement d'emploi. Pour ces dernières, l'échelon départemental

## **FAIRE DES CHOIX**

est particulièrement important, car les Départements sont en situation de responsabilité pour les titulaires du RSA, pour l'insertion par l'activité économique et l'emploi adapté. Ils sont devenus dans la deuxième loi des contributeurs importants de l'expérimentation Zéro Chômeur. C'est donc à ce niveau et au niveau local que la spécificité du chômage de longue durée et du chômage d'exclusion peut être la mieux prise en compte et que les différents acteurs peuvent travailler ensemble de manière utile comme ils le font au niveau local dans les CLE.

### **SI L'ON REGARDE VERS UN FUTUR PROCHE, QUELS SONT LES DIFFÉRENTS CHOIX QUI S'OFFRENT AUX DIRIGEANTS POLITIQUES EN MATIÈRE D'EMPLOI ? QUELLE PLACE Y PRENNENT LES ENTREPRISES ET LES INDIVIDUS ?**

Je crois que la question de l'emploi va devenir également la question du travail. Pour assurer les équilibres économiques et soutenir la croissance, il faut certainement que la quantité de travail augmente, d'autant plus que la productivité horaire stagne. Cette quantité est globalement plus faible en France que chez nos partenaires européens. Mais on n'augmentera pas la quantité de travail si on n'aborde pas la question de la qualité du travail, de sa rémunération et de son sens. Il est évident que c'est une question qui est posée aux entreprises et aux partenaires sociaux. Il y a là, un champ qui s'ouvre plus largement pour le dialogue social. Il est essentiel que ce dialogue s'engage pour redonner toute sa place à la valeur travail.

## **GRAND ENTRETIEN : ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI**

## **FAIRE DES CHOIX**

# LEVIER DES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT DES SANS ABRIS, L'URGENCE GÈNÈRE LA SATURATION

PAR LE SAMUSOCIAL DE PARIS

---

## À PROPOS DES AUTEURS

Le SamuSocial de Paris est un dispositif départemental de service public d'aide aux personnes vulnérables en Île-de-France, créé en 1993. Il est composé de différents services dont le pôle Hébergement et Logement (PHL) qui gère en propre les structures d'hébergements et l'Observatoire qui est un service dédié aux études et recherches. Les autrices et auteurs de cet article sont rattachés à ces services : Marie Lazzaroni et Guillaume Chéruy pour le PHL et Lorraine Guénée et Caroline Douay pour l'Observatoire.

---

---

# SYNTHÈSE

Dispositif départemental de service public d'aide aux personnes vulnérables en Île-de-France, le SamuSocial constate l'incapacité chronique des politiques publiques à répondre à la demande d'hébergements des sans-abris. A Paris, 11 000 personnes sont aujourd'hui en attente de solution. Réalité sociétale de plus en plus prégnante, la question du logement connaît une double entrée : l'aide aux plus démunis et la lutte contre le chômage de masse. Sans logement, pas de dignité, pas de travail. Les deux sont de plus en plus imbriquées.

Paradoxalement, la crise de la Covid-19, qui a fait émerger de vives inquiétudes quant à l'appauvrissement d'une certaine frange de la population, a également créé un effet d'aubaine en matière d'hébergement d'urgence. Situation pérenne ? Encore faut-il y travailler pour éviter de retomber sur les pistes déjà tracées comme l'accueil à l'hôtel ou en CHU (Centres d'hébergement d'urgence).

Il convient également de prolonger l'action, et plus largement, pour lutter contre le triptyque pauvreté, migration, expulsion. Dans ce sens, le SamuSocial de Paris suggère quelques points de réforme de l'action publique en faveur des sans-abris : assurer l'inconditionnalité et la continuité de l'accueil ; renforcer l'observation sociale ; décloisonner les politiques en vigueur et encourager les dynamiques entre acteurs ; planifier les besoins territoriaux ; développer la politique du logement social... autant d'actions à déployer rapidement et efficacement.

---

## **INTRODUCTION**

Vu du SamuSocial de Paris, groupement d'intérêt public chargé de proposer des solutions d'hébergement aux personnes sans domicile, la politique dans ce domaine est marquée par un phénomène majeur : une incapacité chronique à répondre à la demande. Au 31 décembre 2022, le service intégré d'accueil et d'orientation de Paris (SIAO 75) comptabilisait plus de 11 000 personnes en attente d'une solution, avec une demande active depuis moins de trois mois. En 2022, le 115 de Paris enregistrait plus de 280 demandes non pourvues (DNP, absence de solution d'hébergement proposée) par jour en moyenne pour les personnes isolées et indiquait une hausse de 74 % des DNP quotidiennement pour les familles entre janvier 2022 et 2023, alertant ainsi sur la situation des enfants à la rue.

Cette saturation, caractéristique du secteur de l'accueil hébergement et insertion (AHI), n'est pas nouvelle. En cause : un sous-dimensionnement du dispositif d'accueil et une difficulté à faire accéder à des logements de droit commun certains publics hébergés. En outre, saturation des dispositifs et traitement institutionnel de la migration sont liés. L'absence de document de séjour empêche la sortie des hébergements d'urgence modifiant leur finalité, d'un lieu de passage à des lieux de vie durables. Un ménage orienté par le SIAO 75 en hôtel d'urgence y vit en moyenne quatre ans en Île-de-France. Cette durée n'est pas uniquement tributaire de problématiques administratives, l'engorgement à la sortie est aussi lié au marché du logement, dans un contexte de cherté des loyers franciliens et de pénurie de logements sociaux.

## **PARENTHÈSE EXCEPTIONNELLE POUR PENSER LES POLITIQUES PUBLIQUES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE, LA CRISE DU COVID-19**

La période de crise sanitaire de la Covid-19 sert de point d'appui dans cet article puisqu'elle constitue une parenthèse exceptionnelle en matière de politique d'hébergement. Elle donne lieu à une priorisation extraordinaire, en dehors du cadre des politiques établies, caractéristique du traitement des problèmes sociaux comme des urgences (Lipsky, Smith, 2011). Pour répondre à une situation inédite, les pouvoirs publics saisissent l'opportunité offerte par le secteur hôtelier à l'arrêt, augmentant l'offre d'hébergement au-delà des volumes habituels, logeant à durée indéterminée quand il est habituellement impossible de demeurer dans certaines structures. Le contexte fournit-il l'occasion d'une certaine exemplarité ? Comment donne-t-il à réfléchir, en creux, sur les arbitrages pris d'ordinaire en matière de politiques publiques du logement ?

### **EFFET D'AUBAINE CONTRE-INTUITIF : UNE OFFRE D'HÉBERGEMENT EN HAUSSE, À DURÉE INDÉTERMINÉE**

Le premier confinement de la population française (17 mars - 10 mai 2020), décision gouvernementale pour lutter contre la Covid-19, fait soudainement des personnes sans logement les seules occupantes des rues, privées de leurs ressources habituelles (actions associatives, équipements publics, générosité des passants et des commerces). Les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté alertent sur les risques auxquels sont exposées ces personnes en matière de santé et de déséquilibre de leurs modes de vie. Contre-intuitivement, la crise sanitaire génère alors un effet d'aubaine en matière d'hébergement d'urgence. L'offre de places est gonflée passant par exemple, pour le public des « personnes isolées », distingué du public « familles » au 115 de Paris, de 2000 à 3100 places en moyenne chaque nuit durant les huit semaines du premier confinement. Dans un rapport traitant du recours au 115 pendant cette période (Daudré, Lebugle, Garcin, 2021), l'Observatoire du Samusocial de Paris rapporte une rupture dans le modèle traditionnel d'accès à l'hébergement avec un accent mis sur des places disponibles en continuité, et non à la nuitée. La crise ouvre ainsi une fenêtre d'opportunité,

## **LEVIER DES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT DES SANS-ABRIS, L'URGENCE GÉNÈRE LA SATURATION**

temporaire, pour réconcilier deux principes d'action qui en temps normal semblent s'opposer : ne pas remettre à la rue et héberger le plus possible.

### **DES FORMES DE MAL-LOGEMENT PLUS VISIBLES ET DES CHOIX CLASSIQUES DE POLITIQUE PUBLIQUE**

La période de crise sanitaire est également source d'une vive inquiétude quant à l'appauvrissement de certaines franges de la population, les décisions politiques générant une mise à l'arrêt de secteurs d'activité économique. Pendant le premier confinement, des travailleurs sociaux du Samusocial de Paris documentent une perte massive d'emplois non déclarés et de ressources afférentes pour les ménages qu'ils accompagnent. On cherche aussi à identifier des « pauvres » conjoncturels, une réaction bien connue des acteurs de l'urgence sociale pour qui, il conviendrait d'adapter leurs dispositifs à de « nouveaux publics » (Guénée, Macchi, Le Méner, 2020). La question de la perte de domicile des personnes dans des situations précaires – hébergées chez des tiers, expulsables, ou exposées à une perte de revenus brutale, susceptible de les empêcher de payer leur loyer sans s'endetter – se pose. La nécessité de rester chez soi fait ainsi apparaître de façon saillante les peines de ceux pour qui être logé ne va pas de soi. Une enquête de l'Observatoire du Samusocial de Paris auprès de travailleurs de l'hôtellerie-restauration hors-service (Guénée & al.,2021) montre ainsi que les locataires appauvris sans statut d'emploi protecteur (non concernés par le chômage partiel) sont les plus heurtés par les effets socioéconomiques directs de la crise sanitaire. Les privations ou transformations des modes de vie les plus franches sont documentées pour ces locataires, concernés par une charge de loyer angoissante. Les personnes sans logement sont affectées de manière différente par l'arrêt d'activité durable dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, jusqu'à l'été 2021. Elles adaptent plus facilement leurs activités productives et sont connaisseuses des services d'aide sociale, mais voient leur situation figée, leurs projets suspendus ou remis en cause (Fourestier & al.,2022). La non-concrétisation d'offres d'emploi peut ainsi se traduire par un retardement de la sortie des dispositifs d'hébergement d'urgence.

La réaction politique d'ampleur correspond finalement à suivre les sentiers d'action publique déjà tracés : une dépendance à l'hôtel, où davantage de personnes isolées se retrouvent hébergées ; une intervention des politiques publiques une fois les personnes sans logement plutôt qu'en prévision d'une perte de domicile

## FAIRE DES CHOIX

et un contingent de places qui s'épuise, avec un flux de personnes en demande d'hébergement qui reste continu voire augmente. Malgré les ouvertures de places, quand elles sont attribuées, la part de Demandes Non Pourvues (indicateur national) remonte aussitôt durant le premier confinement. Si les personnes n'ont pas eu l'occasion d'être hébergées, elles demeurent en situation de rue, faute de *turn-over* parmi les admis et en raison du desserrement des lieux d'hébergement pour éviter la promiscuité à des fins sanitaires. L'extension des politiques existantes conduit ainsi à une sorte de retour au *statut quo* : la saturation des dispositifs.

## CONTEXTE DE SATURATION, CIRCONSTANCES AGGRAVANTES

Trop souvent, les solutions proposées aux personnes sans logement consistent en des places d'hébergement d'urgence précaires, au détriment de la stabilité, fondement indispensable pour sortir de la rue et envisager l'insertion. Les moyens mis à disposition durant la crise sanitaire n'auront pas permis l'accompagnement social renforcé nécessaire pour briser le cercle vicieux de l'exclusion. Au regard de la persistance du sans-abrisme et du risque de paupérisation des classes populaires dus à la crise économique actuelle, penser de nouvelles orientations, qui doivent tenir compte de la saturation du parc social et de la nécessité de proposer des places d'hébergement dignes et pérennes, est toujours une priorité absolue. Des places d'hôtel créées par opportunité pendant la crise sanitaire ont repris leur vocation touristique dès le retour des visiteurs. Les Jeux Olympiques de 2024 qui se tiendront à Paris créeront-ils un nouveau contexte pour l'hôtellerie d'urgence? Plutôt que d'ouvrir à la hâte des places proposant un accueil rudimentaire et un accompagnement sommaire, il importe de trouver les moyens de créer des structures pérennes de qualité, qui ont démontré qu'elles pouvaient sortir les personnes de la précarité.

Les acteurs de terrain constatent chaque jour l'interaction néfaste entre pauvreté, migration et exclusion. Dans le rapport « *Fabrique des personnes "sans-papiers", fabrique des mal-logés* », FORRS-Recherche sociale et la Fondation Abbé Pierre constatent que les difficultés d'accès en préfecture, les délais de traitement des dossiers, et la courte durée des titres de séjour attribués maintiennent les personnes en situation irrégulière et les condamnent à la rue, à l'hébergement ou au mal-logement, faute de réunir les conditions d'accès à un logement digne.

## **LEVIER DES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT DES SANS-ABRIS, L'URGENCE GÈNÈRE LA SATURATION**

Car, s'agissant de ces personnes étrangères, deux attitudes sont possibles : soit réorganiser la politique d'accueil et d'intégration, soit dénoncer la poussée migratoire et lui imputer de nombreux maux, comme celui de la saturation des dispositifs d'hébergement, afin de réclamer sa réduction et un meilleur contrôle. Faute de places dans les structures dédiées du « dispositif national d'accueil » (DNA), de nombreuses personnes ayant obtenu le statut de réfugié occupent des places d'hébergement « généralistes » (dans des centres d'hébergement d'urgence (CHU) ou des hôtels). Dans ces mêmes lieux, on recense des personnes étrangères qui remplissent des conditions de régularisation mais ne parviennent pas à les faire valoir, en raison de procédures longues et complexes ou faute d'accompagnement social. Ainsi, il existe des possibilités de désengorger ces structures de personnes qui devraient pouvoir accéder à des logements de droit commun adaptés. Cela nécessite une volonté politique forte d'accueillir et d'intégrer, en proposant une offre suffisante de places d'hébergement et de logements. Le projet de loi Immigration à venir permettra-t-il d'aborder cette question systémique et, en créant des conditions d'accueil correctes, de diminuer la pression sur l'hébergement d'urgence ?

## **CHOIX ET PRINCIPES POUR RÉFORMER L'ACTION PUBLIQUE ET MIEUX GUIDER LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES SANS-ABRI**

Le SamuSocial de Paris affirme quelques principes d'actions pour réformer l'action publique en s'appuyant sur des choix politiques forts.

### **ASSURER L'INCONDITIONNALITÉ ET LA CONTINUITÉ DE L'ACCUEIL**

Tel que défini dans le Code de l'action sociale et des familles (articles L345-2-2 et L345-2-3), le principe d'inconditionnalité doit garantir un accueil pour tous, mais aussi le droit à la dignité, à la sécurité, à l'alimentation, à l'hygiène, à une évaluation médicosociale, à un accompagnement adapté et à la continuité de séjour. Ce principe n'est pas toujours assuré du fait de la saturation des dispositifs d'hébergement qui génère des critères de priorisation de la prise en charge et de vulnérabilités des personnes. S'ajoute à cette embolie le recours à des formes d'hébergements précaires, n'offrant pas les mêmes prestations et menant à des inégalités de traitement et d'accès aux droits. Prestation alimentaire, évaluation

## **FAIRE DES CHOIX**

médicosociale, accompagnement adapté, ne sont ainsi pas garantis en hôtel d'urgence, alors que ces services sont encadrés par la loi pour les CHU. En outre, la création de dispositifs temporaires dans des locaux intercalaires, d'une part ne permet pas de réunir les conditions d'un accueil digne, et d'autre part entérine de facto des changements de lieux au détriment du suivi des parcours. Le phénomène entraîne un fort risque de rupture de l'accompagnement et des bénéfices acquis lors de la prise en charge, voire de dégradation par rapport à la situation initiale. Ni les pouvoirs publics ni les acteurs associatifs ne peuvent se satisfaire d'une mise en œuvre approximative de ces droits fondamentaux. Il faut plutôt rechercher collectivement les moyens de les rendre opérationnels en ancrant les pratiques du secteur Accueil, Hébergement, Insertion dans la loi de 2002-2 et les dispositions du Code de l'action sociale et des familles.

### **RENFORCER L'OBSERVATION SOCIALE**

Les formes que prend le sans-abrisme sont souvent difficilement repérables, notamment l'hébergement chez des tiers, très fréquent chez les femmes, mais qui échappe largement à la statistique. Mieux quantifier et qualifier les besoins, c'est se donner les moyens de rendre visibles des réalités diverses et souvent invisibilisées. C'est aussi le gage d'une meilleure planification, organisation et coordination des politiques publiques et territoriales en la matière. Ainsi, il apparaît essentiel de consolider l'expertise sur le public sans-abri et de mieux appréhender les formes que prend l'errance pour rendre compte de l'ampleur de ce phénomène, y répondre de façon proportionnée et adaptée, et capter le public le plus éloigné des dispositifs de veille sociale (115, maraudes, accueils de jour) pour le ramener vers le droit commun.

### **ENCOURAGER LES DYNAMIQUES ENTRE ACTEURS, DÉCLOISONNER LES POLITIQUES SOCIALES**

La politique du logement ne peut se travailler en silo. Une meilleure efficacité de l'action publique en la matière nécessite d'adopter une approche plus globale et interministérielle, en décloisonnant les politiques (médico-)sociales et en renforçant les liens avec les politiques connexes (santé, emploi, accès aux loisirs et à la culture) ainsi qu'avec les collectivités locales qui assurent les services de proximité. La politique de « Logement d'abord » nécessite aussi une meilleure

## **LEVIER DES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT DES SANS-ABRIS, L'URGENCE GÈNÈRE LA SATURATION**

communication entre les différents acteurs impliqués (hébergeurs, bailleurs sociaux, mouvements citoyens, etc.). On constate souvent un manque d'ingénierie entre ces parties prenantes et un besoin d'acculturation pour créer une dynamique productive. Ces nouvelles synergies entre acteurs, nécessitant en amont davantage de crédits, pourront permettre de développer les expérimentations nécessaires à l'évolution des pratiques. La réflexion doit porter sur de nouveaux modèles d'hébergement et logement, telle la création d'établissements permettant une transformation des places d'hébergement en logement social au terme d'une période donnée, tout en maintenant les personnes dans leur habitation.

### **PLANIFIER LES BESOINS TERRITORIAUX, CALIBRER LES CRÉDITS NÉCESSAIRES EN FONCTION**

Le pilotage des politiques publiques ne s'appuie pas suffisamment sur l'analyse prospective des besoins territoriaux, ne considère pas suffisamment l'hébergement en termes d'investissement et de programmation urbaine. L'évaluation des besoins, quantitatifs comme qualitatifs, doit déterminer des politiques de programmation pour produire de l'hébergement pérenne, adapté et adaptable. Cet hébergement doit être pensé en lien avec l'aménagement urbain, comme on pense les crèches, les écoles et les maisons de retraite. Ceci nécessite des évaluations locales précises des besoins, un engagement qualitatif avec les crédits nécessaires et une volonté de rééquilibrage entre territoires. À cet effet, les 25 % de logements sociaux prévus par la loi SRU (Solidarité et Renouveau Urbain) pourraient utilement être complétés par une fraction complémentaire pour l'hébergement. Afin d'en finir avec la gestion en flux tendu de l'hébergement, il est indispensable de calibrer les ressources nécessaires à partir d'un exercice ascendant d'agrégation des objectifs de planification territoriale et non à l'aide de quelques indicateurs macroéconomiques approximatifs comme c'est l'usage aujourd'hui (DNP, nombre d'appels décrochés au 115, Étude Nationale des Coûts, etc.). Au-delà de cette indispensable connaissance des besoins par territoire, il faut que l'État accepte de sécuriser les budgets du secteur AHI et de celui de l'Asile, en tenant compte de l'évolution des besoins, qui peut être supérieure à celle consommée au cours de l'exercice antérieur. Cette garantie pour les acteurs de ne pas fonctionner à flux financier tendu permettra d'éviter les effets de report et de compensation des budgets d'un programme à l'autre. Sur le terrain, cela limitera le recours à l'hébergement généraliste déjà saturé.

## FAIRE DES CHOIX

### DÉVELOPPER LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

Si la prise en charge des publics sans-abri relève des dispositifs d'hébergement, leur sortie vers l'autonomie relève du logement social pour ceux qui peuvent y prétendre (être français ou régularisé et avoir des ressources déclarées). Selon la Fédération des acteurs de la solidarité, cet enjeu nécessite un encadrement par la loi d'une production optimale de logements sociaux et très sociaux, soit 150 000 logements dont 60 000 très sociaux, dans le parc public comme privé (40 000 pour ce dernier dont 10 000 en intermédiation locative). En complément, de nombreux leviers existent afin de faire accéder au logement les personnes aux faibles ressources, comme porter l'objectif de production de logements sociaux du dispositif Solidarité et Renouvellement Urbain de 25 à 30 % du parc total dans les communes les plus tendues et, en cas de non-respect, renforcer les outils de coercition (majoration des pénalités appliquées aux communes, exercice par le préfet du droit de préemption urbain et délivrance des autorisations d'urbanisme, résiliation des conventions de réservation avec les bailleurs sociaux passées par la commune).

Au-delà de la production de logements sociaux, il faut aussi veiller à leur accès effectif pour les ménages les plus pauvres. L'obligation de consacrer 25 % des attributions de logements sociaux au quart des ménages disposant des plus faibles revenus (premier quartile), si elle était effective, bénéficierait directement à ceux « captifs » des structures d'hébergement. En outre, alors que la loi (article L441-1 du Code de la construction et de l'habitation) oblige à ce que 25 % des attributions soient faites hors des quartiers politiques de la ville pour les ménages du premier quartile et concernés par une opération de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), ceux-ci n'ont bénéficié en 2022 que de moins de 15 % des attributions à Paris, comme sur l'ensemble de l'Île-de-France.

### METTRE EN PLACE UN ACCOMPAGNEMENT GLOBAL ET PLURIDISCIPLINAIRE

L'accompagnement proposé par les établissements et dispositifs luttant contre le sans-abrisme doit enfin être global. Pour être efficace, il ne doit pas se limiter à la prise en charge de la situation au regard du logement, mais viser l'autonomie dans toutes ses dimensions (matérielle, relationnelle, culturelle et sociale). Il s'agit de rendre les personnes actrices de leur parcours, de leurs choix,

## **LEVIER DES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT DES SANS-ABRIS, L'URGENCE GÈNÈRE LA SATURATION**

de leur santé et de bénéficier du droit commun. Pour cela, l'accompagnement intervient sur les plans administratifs (ouverture ou aide dans l'accès aux droits), de l'insertion socioprofessionnelle, l'aide à la vie quotidienne (budget, alimentation, gestion du logement, etc...), le soutien à la parentalité, l'accès à la culture et aux loisirs ainsi que toutes autres dimensions concourant au développement de la personne. Afin de donner de réelles chances d'insertion aux personnes hébergées tout en promouvant leurs compétences et (re)développer leur estime de soi, il est indispensable de les accompagner également pour l'insertion professionnelle. Ces efforts d'accompagnement doivent concerner les personnes accueillies en capacité de prendre un emploi, quelles que soient leurs structures de rattachement : hôtel, CHU, centre d'hébergement et de réinsertion sociale, pension de famille, lits d'accueil médicalisés, lits halte soins santé. Cela concerne également les personnes qui fréquentent les accueils de jour ou qui sont rencontrées par les maraudes. Il faut, en somme, un accompagnement à la fois holistique mais aussi intersectionnel prenant en compte le cumul des vulnérabilités que rencontrent les personnes dans leur parcours vers le logement.

## BIBLIOGRAPHIE

Daudré, L., Lebugle, A., Garcin, E., « Les dynamiques de recours au 115 en 2020, quels impacts de la crise sanitaire », Rapport de l'Observatoire du SamuSocial de Paris, octobre 2021.

Fourestier, A., Guénée, L., Guillemot, É., Le Méner, E., Renoux, P., « En bout de chaîne, parcours de crise et crise de parcours de travailleuses et travailleurs immigrés de l'hôtellerie-restauration », Rapport de l'Observatoire du SamuSocial de Paris, mars 2022.

Guénée, L., Macchi, O., Le Méner, E., « Nourrir les "nouveaux pauvres". Une enquête de terrain dans des services d'aide alimentaire parisiens au temps du premier confinement », Tracés, 2021, p. 187-206.

Guénée, L., Macchi, O., Le Méner, E., Guillemot, É., Renoux, P., Fourestier, A., « Hors-Service, enquête sur les manifestations socio-économiques de la crise sanitaire de la Covid-19 sur les travailleurs de l'hôtellerie-restauration (Île-de-France, mars 2020 - mai 2021) », Rapport de l'Observatoire du SamuSocial de Paris, juin 2021.

Lipsky, M., Smith, R. S., « Traiter les problèmes sociaux comme des urgences », Tracés, 2011, <https://doi.org/10.4000/traces.5077>.

« Fabrique des personnes « sans-papiers », fabrique des mal-logés », Rapport de FORs-Recherche sociale et de la Fondation Abbé Pierre, décembre 2021.

**LEVIER DES POLITIQUES D'HÉBERGEMENT DES SANS-ABRIS,  
L'URGENCE GÉNÈRE LA SATURATION**

## **FAIRE DES CHOIX**

Direction artistique et mise en page : Camille Hellot  
Achévé d'imprimer en juin 2023 par STIPA  
Imprimé en France

Remerciements :  
Axelle Amirault, Pauline Despis-Pigozzo, Clément Lebourg, Mathis Poussardin,  
Julietta Roquelaure, Alban Schneyder





---

# **FAIRE DES CHOIX**

SOUS LA DIRECTION DE JEAN-HERVÉ LORENZI

AVEC LES CONTRIBUTIONS DE LOUIS GALLOIS, ANNE-MARIE IDRAC,  
JEAN-PHILIPPE PUIG, MARY-FRANÇOISE RENARD, PAULINE ROSSI,  
KATHELINE SCHUBERT, STEFANIE STANCHEVA ET DU SAMUSOCIAL DE PARIS

Des crises peut ressortir le pire ou le meilleur. Sur cette ligne de crête, tout nous ramène à la question des choix, décisifs, car de ceux-ci découlent la société et le monde de demain. Ces choix seront complexes et coûteux. Ils demandent de prendre des positions fortes et argumentées.

C'est pourquoi, dans ce Cahier, le Cercle des économistes a rassemblé les contributions de huit auteurs autour du thème « Faire des choix ». Huit sujets y sont analysés, montrant que pour chaque question qui se pose à nous, il est possible de faire des choix, qu'il s'agisse de l'évolution de la démographie, de la gestion des ressources naturelles, de l'atteinte du plein emploi ou encore du logement pour tous.

Cet ouvrage est le troisième tome d'une série de quatre Cahiers des Rencontres Économiques d'Aix-en-Provence, suivant la logique en quatre temps qui structure le programme des 23<sup>e</sup> Rencontres : Dissiper les incertitudes, Recréer les espoirs, Faire des choix, Amorcer les rebonds.

[lesrencontreseconomiques.fr](http://lesrencontreseconomiques.fr) | [lecercladeseconomistes.fr](http://lecercladeseconomistes.fr)

---