



Rapport annuel sur l'état de la France

CROIRE TOUJOURS EN LA FRANCE

Pierre-Antoine Gailly et Benedict Donnelly



2016-05
NOR : CESL1100005X
Vendredi 24 juin 2016

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 14 juin 2016

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉTAT DE LA FRANCE CROIRE TOUJOURS EN LA FRANCE

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par

M. Pierre-Antoine Gailly, rapporteur
et M. Benedict Donnelly, co-rapporteur

au nom de la
section de l'économie et des finances

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 8 mars 2016 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'économie et des finances la préparation d'un avis intitulé : *Rapport annuel sur l'état de la France en 2016*. La section de l'économie et des finances, présidée par Mme Hélène Fauvel, a désigné M. Pierre-Antoine Gailly comme rapporteur et M. Benedict Donnelly comme co-rapporteur.

généralement pas pour viser une certification. Le CESE observe ainsi que dans la plupart des cas, le CPF, pour répondre à son objet, devra s'inscrire dans un projet de formation adaptée (par exemple modularisée et/ou ouverte en ligne et à distance), et/ou concerté avec l'entreprise, qui aura la possibilité de l'abonder, ou, lorsqu'il s'agit d'un demandeur d'emploi, accompagné par Pôle emploi ou dans le cadre d'un programme régional de formation.

Concernant les 500 000 actions de formations supplémentaires en faveur des demandeurs d'emploi, annoncées en début d'année 2016, par le Président de la République, le CESE salue une initiative qui va dans le sens de l'élévation et de l'adaptation des compétences des personnes en recherche d'emploi. Il recommande toutefois que le caractère rapide et massif de l'effort entrepris ne se traduise pas par un relâchement de l'exigence de qualité de ces formations qui devraient être qualifiantes.

Afin d'assurer la stabilité relative du taux d'emploi, en l'absence d'amélioration sensible de la conjoncture, les politiques d'aide à l'emploi, dans les secteurs marchand et non marchand, devront être poursuivies et l'investissement annoncé dans la formation des demandeurs d'emploi réalisé avec une forte détermination.

Le CESE considère qu'il est nécessaire, dans un contexte de très faible croissance et de chômage élevé, que l'assurance chômage puisse jouer un rôle contra-cyclique et que l'investissement dans la formation des demandeurs d'emploi constitue une priorité. Ainsi, concernant les dispositifs innovants dont l'objet est de favoriser le retour en emploi des chômeurs de longue durée, le CESE souhaite que le déploiement de l'expérimentation territoriale décidée par la loi du 29 février 2016, soit accompagné par l'État dans les meilleures conditions.

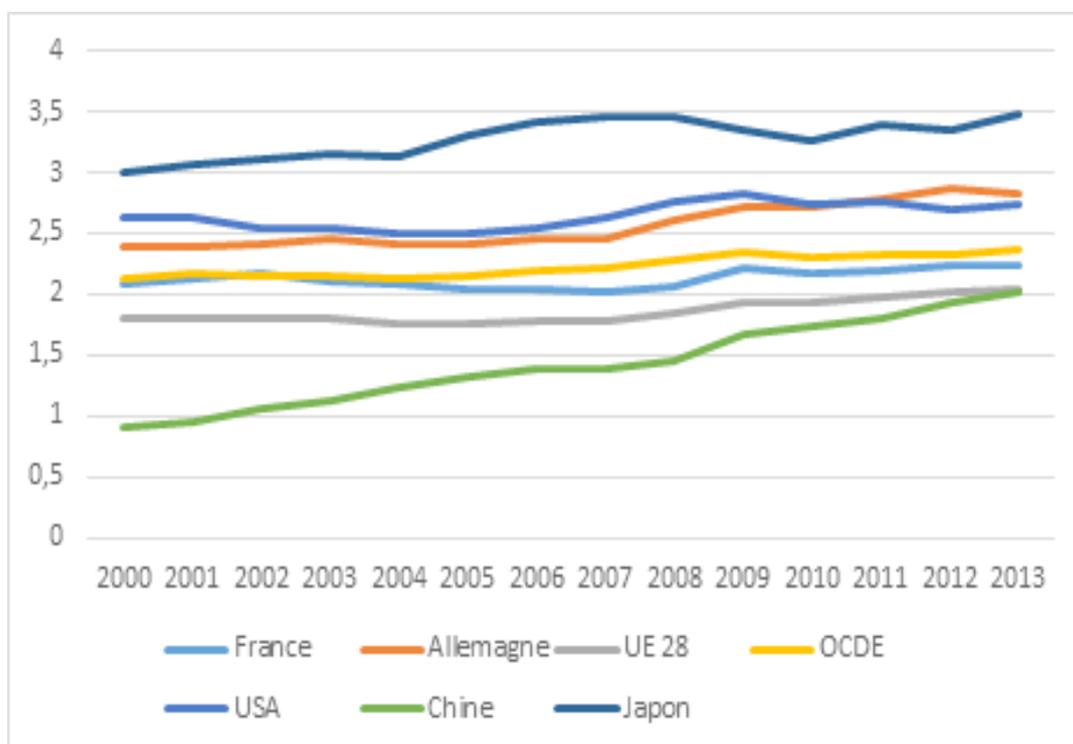
Indicateur n° 2 - effort de l'effort de recherche : l'urgence d'un sursaut et d'un engagement dans la durée

section des activités économiques

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

Cet effort est mesuré par l'agrégat de la dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) suivi par l'INSEE et le service statistique du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) à partir d'enquêtes menées auprès des administrations publiques et d'un échantillon de 11 000 entreprises de toute taille.

Graphique n° 6 effort de recherche (dir/pib) d'une sélection de pays développés ou d'aires géographiques (2000-2013)



1. L'état de la recherche en France : un décrochage critique

D'après les premières estimations (source : MENESR et INSEE), la DIRD de la France a atteint **48,1 milliards d'euros en 2014**, soit **2,26 % du PIB**. Ce chiffre est sensiblement inférieur à l'objectif de 3 % fixé depuis 2002 dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, puis dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Il situe la France loin du groupe des pays européens « leaders » dont l'effort de recherche avoisine ou dépasse l'objectif des 3 % du PIB (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Suède). À cet égard, le satisfecit exprimé dans le rapport du gouvernement sur « Les dix indicateurs de richesse » en raison du positionnement de la France au-dessus de la moyenne européenne (qui se situe à 1,9 %) n'est pas de mise : son ambition en matière de recherche ne doit pas se référer à la moyenne européenne, mais aux pays « leaders » plus performants que nous. En tout état de cause, **atteindre l'objectif de 3 % à l'horizon 2020 suppose une augmentation annuelle de l'effort de recherche dix fois plus rapide** qu'aujourd'hui (à savoir un rythme de 0,12 point par an contre un rythme actuel d'environ 0,01 point).

Par ailleurs, si la France tient toujours une place scientifique reconnue, héritage d'un engagement antérieur de la Nation dans une politique scientifique et industrielle de grands programmes, cette position est aujourd'hui menacée. De multiples facteurs y contribuent : paysage institutionnel plus complexe, stratégies industrielles souvent axées sur le court-terme, émergence de nouvelles puissances scientifiques. La part de la France dans les publications scientifiques internationales a ainsi baissé de 15,1 % entre 1999 et 2013. La part

de la France dans les demandes mondiales de brevets européens est passée de 8,3 % en 1994 à 6,4 % en 2012 (source : MENESR). Ce décrochage se vérifie également dans le secteur privé : les investissements de R&D des entreprises françaises figurant dans le classement « Global innovation 1000 » (rapport 2015 de l'étude « global innovation 1000 » de *PwC Strategy*) n'ont crû que de 28 % depuis 2005 contre 66 % pour l'ensemble des entreprises européennes.

Ces constats mettent en évidence l'urgence d'un sursaut en faveur de notre potentiel scientifique et technologique. Sa préservation et son développement sont des enjeux majeurs pour notre société et pour toutes les filières de notre économie, de l'industrie aux services, au commerce ou à l'agriculture.

2. Un indicateur de recherche qui doit être dépassé

L'analyse de l'état de la recherche en France ne peut se résumer à une approche statistique globale. L'indicateur d'effort de recherche présente en effet des limites, comme la non prise en compte des données relevant du ministère de la Défense ou la difficulté à quantifier l'activité de recherche des enseignants-chercheurs des universités et des professeurs des centres hospitalo-universitaires. Le champ restreint des enquêtes, dont les sources d'informations proviennent essentiellement des directions ou des avis individuels de chercheurs sans consultation des partenaires sociaux des entreprises, permet difficilement d'apprécier la stratégie de recherche affichée par les entreprises.

En outre, cet indicateur ne rend pas compte de l'effort financier consenti au titre des aides fiscales, à l'instar du **crédit d'impôt recherche**. Ce dernier devrait constituer un important levier d'incitation à l'innovation. Toutefois, l'importance des masses financières en jeu (estimées à 6,2 milliards d'euros en 2014) suscite des interrogations sur son efficacité au regard de la très lente progression du niveau global de dépenses R&D. La stratégie de certains groupes internationaux en France soulève des questions légitimes en rapport avec des pratiques d'optimisation fiscale, alors que l'Allemagne parvient à atteindre l'objectif de 3 % sans recourir à un dispositif de ce type, une des explications possibles étant que les écosystèmes diffèrent selon les pays. La discussion au sein de la commission sénatoriale sur le budget de la mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur (MIREs) dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 témoigne de la nécessité d'une évaluation que le CESE a lui-même appelé de ses vœux dans son avis sur *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement* (rapporteuse : Isabelle de Kerviler, 2011, p. 36). La question d'un meilleur fléchage en relation notamment avec les emplois créés dans la recherche et d'un réel contrôle de ce dispositif mérite d'être posée pour en accroître l'effectivité et s'assurer qu'il bénéficie à l'ensemble des entreprises, notamment aux PME et ETI.

3. Une nécessaire prise en compte des réalités de terrain

Au-delà de l'approche quantitative, la qualité de la recherche dépend des conditions dans lesquelles celle-ci est menée.

Une attention particulière doit être portée aux perspectives de carrière offertes aux chercheurs et aux futurs docteurs (en termes de stabilité, de reconnaissance de

leurs qualifications et de conditions de rémunération). Ceux-ci font également face à une dégradation de leurs conditions de travail sous l'effet de contraintes financières, organisationnelles et temporelles accrues. Ils sont confrontés à un alourdissement de leurs tâches administratives (temps consacré aux évaluations multiples, à la recherche de financements dans le montage de projets, sans certitude aucune d'être éligible, affaiblissement des fonctions supports).

Ce contexte contribue à la perte d'attractivité des métiers de la recherche auprès des jeunes, **à la fuite des talents à l'étranger ou vers d'autres horizons professionnels**. Le CESE avait déjà souligné l'importance de cet enjeu dans son avis sur la compétitivité (cf. *supra*), alors que la question du renouvellement des générations de chercheurs proches de la retraite - et de la transmission de leur savoir - se pose aujourd'hui avec une acuité particulière. Cette réflexion doit être étendue aux perspectives de carrière offertes aux doctorants et post-doctorants au sein du secteur privé.

En outre, le système de recherche public est l'objet de transformations qui menacent son efficacité. Ainsi faut-il craindre les complications issues du processus de regroupement des universités, la réduction des crédits de base des laboratoires et le fléchage des crédits de l'Agence nationale de recherche vers les projets de court terme ou étroitement finalisés, au détriment du soutien à la recherche fondamentale. L'un des risques est l'apparition d'un système à plusieurs vitesses laissant de nombreuses équipes de haut niveau à l'écart de tout financement significatif, comme l'Académie des sciences l'a récemment souligné (*Le financement de la recherche : un chantier urgent*, communiqué du 16 juin 2015). Outre les emplois de recherche, la valorisation des doctorants et post-doctorants doit être améliorée au sein du secteur privé afin notamment de constituer des compétences sur l'anticipation et la prospective.

Le même problème de qualité et d'efficacité de la recherche se pose dans la recherche appliquée en aval : l'articulation entre le Conseil national de l'industrie (et ses Comités stratégiques de filière), les plans de la Nouvelle France Industrielle et les divers rapports commandés par les pouvoirs publics pose la question de leur stratégie en matière d'innovation. Par ailleurs, une réflexion mériterait d'être engagée sur les **pôles de compétitivité**, qui, malgré certaines réussites, ne représentent encore que 1,5 % des brevets déposés et 5 % des créations d'entreprises innovantes (Erdyn et al., étude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité - rapport global, 2012). Leur développement pâtit notamment d'une réduction importante et d'un saupoudrage des financements publics, d'une insuffisante cohérence entre les stratégies de développement des pôles et la stratégie nationale de recherche et d'innovation, mais aussi de la très faible intégration des TPE à ces pôles. Un bilan plus approfondi en termes d'impact sur les territoires et de gouvernance mériterait d'être conduit en y intégrant toutes les parties prenantes. Le CESE pourrait y prendre toute sa part.

4. Les défis de la recherche

La crise que nous traversons traduit les difficultés de notre société à s'adapter aux profondes mutations dans lesquelles elle est engagée. La recherche constitue un facteur d'amélioration de la compétitivité et de la richesse nationale mais peut également

contribuer à relever les défis sociétaux auxquels notre pays est confronté. Trois d'entre eux sont représentatifs des enjeux avec la recherche.

Dans le cadre des actions gouvernementales favorisant l'investissement en R&D et l'amélioration de la compétitivité de notre économie, le projet « Industrie du futur » a pour objectif d'amener chaque entreprise à transformer son modèle économique par **le numérique**. Cette transformation génère des opportunités qu'il convient de saisir et de nombreux risques, en particulier de disparitions d'entreprises et de destructions d'emplois qui ne seront pas nécessairement compensées par des créations nouvelles. Cette rupture numérique entraîne un risque d'aggravation de la fracture sociale qu'il convient de prendre en compte. Il s'agit donc d'anticiper et de repenser les formations actuelles et futures pour que les compétences professionnelles correspondent aux besoins des entreprises, aux attentes des salariés et aux nouvelles formes d'économie.

Par ailleurs, la puissance publique s'est engagée à mettre en œuvre **une transition énergétique**. Elle doit réduire les émissions de gaz à effet de serre en minimisant le recours aux ressources fossiles tout en répondant aux besoins sociaux, en résorbant les inégalités et en permettant la réindustrialisation de la France. La réussite de cette transition doit s'appuyer sur une recherche ambitieuse à large spectre thématique, prenant en compte le court et le long terme, afin de lever les verrous scientifiques, techniques et technologiques de ce défi planétaire. Elle doit rester compatible avec l'obligation de réduire les inégalités sociales.

Le rôle central de la recherche dans le succès de ces deux transitions soulève la question du **rapport entre science-technologies et société** : dans un contexte de crise sociale persistante, le progrès scientifique et technique peut susciter la défiance des citoyens. Il serait souhaitable que ce progrès soit mis au service d'une plus grande efficacité économique qui valoriserait la créativité, l'imagination et le sens des responsabilités des femmes et des hommes qui participent à l'ensemble du système productif. Ceci passe par une meilleure appropriation sociale des enjeux de la recherche : l'association des salariés et de la société civile à la co-construction de notre stratégie d'innovation doit être recherchée. Elle doit s'accompagner d'un renforcement de la culture scientifique et technique de l'ensemble des citoyens, y compris dans le champ des sciences humaines et sociales.

5. Préconisations

Le CESE constate qu'un indicateur global ne permet pas de rendre compte à lui seul de l'état de notre recherche. Il propose de le compléter par des sous-indicateurs permettant d'apprécier de manière plus qualitative l'évolution du progrès des connaissances, leurs transferts vers l'innovation industrielle, le développement de l'emploi qualifié qui en découle.

Il convient d'accompagner l'indicateur d'effort de recherche de sous-indicateurs précisant la ventilation de cet effort par secteur d'activité, par type de recherche et par source de financement, son impact au regard des domaines jugés stratégiques et prioritaires par la Nation ou encore du retour attendu en termes d'emplois sur le

territoire. Des sous-indicateurs devraient permettre d'évaluer la politique publique en matière de recherche.

En outre, le CESE estime indispensable d'atteindre l'objectif de 3 % inscrit dans la stratégie « Europe 2020 ». **Cette remise à niveau nécessiterait dès aujourd'hui un effort supplémentaire de 16 milliards d'euros par an**, public et privé confondu.

Cela implique, d'une part, une augmentation notable des moyens dédiés aux organismes publics de recherche, en priorisant des financements récurrents, compatibles avec le temps de la science, et un emploi scientifique pérenne. Elle suppose, d'autre part, une politique efficace pour inciter la sphère privée à un investissement bien plus conséquent dans la recherche. L'évaluation du crédit d'impôt recherche devrait être menée dans ce cadre.

Le CESE estime indispensable d'intensifier l'effort de recherche de la Nation, tant par l'accroissement des moyens de la recherche publique que par l'amélioration de l'efficacité des leviers d'incitation à l'investissement privé. L'ensemble des dépenses publiques doit faire l'objet d'une évaluation régulière quant à leur efficacité. Le CESE pourrait ouvrir une réflexion sur la méthode et ses attendus.

Indicateur n° 3 - endettement

section de l'économie et des finances

Huit ans après l'éclatement de la crise des sub-primes américains et six ans après la crise des dettes souveraines européennes, les problématiques de l'endettement, qu'il soit public ou privé, restent prégnantes dans les pays occidentaux, voire connaissent une nouvelle actualité. Le contexte de taux d'intérêt très bas, voir négatifs, qui tend à devenir la norme de certaines banques centrales, a contribué au soutien de l'économie et a permis de ne pas alourdir la charge de la dette. Dans le même temps, il pourrait constituer un puissant encouragement à s'endetter, alors qu'au même moment les tendances déflationnistes à l'œuvre menacent de devenir un risque sérieux pour les agents endettés à taux fixes.

La dette est nécessaire au financement de l'économie. Le recours à la dette doit permettre de financer tous types d'investissements et de développements, matériels ou immatériels. (Recherche, innovation, formation...). Mais, elle doit aussi être soutenable, tant en coûts récurrents (intérêts) qu'en capacité de remboursement.

Si la plupart des réformes internationales mises en œuvre après la crise de 2008, ont contribué à sécuriser les marchés financiers notamment en cherchant à réduire les effets de levier, force est de constater que la poursuite de politiques monétaires très accommodantes dans les pays de l'OCDE contribue aux conditions d'un redémarrage économique mais au prix d'une possible reprise du cycle d'endettement, d'autant plus qu'elles ne donnent pas les moyens d'une sélectivité.

Or, comme le rappelle une récente note de France Stratégie¹⁴, « des niveaux élevés d'endettement, public comme privé, constituent un frein parfois substantiel à la croissance,

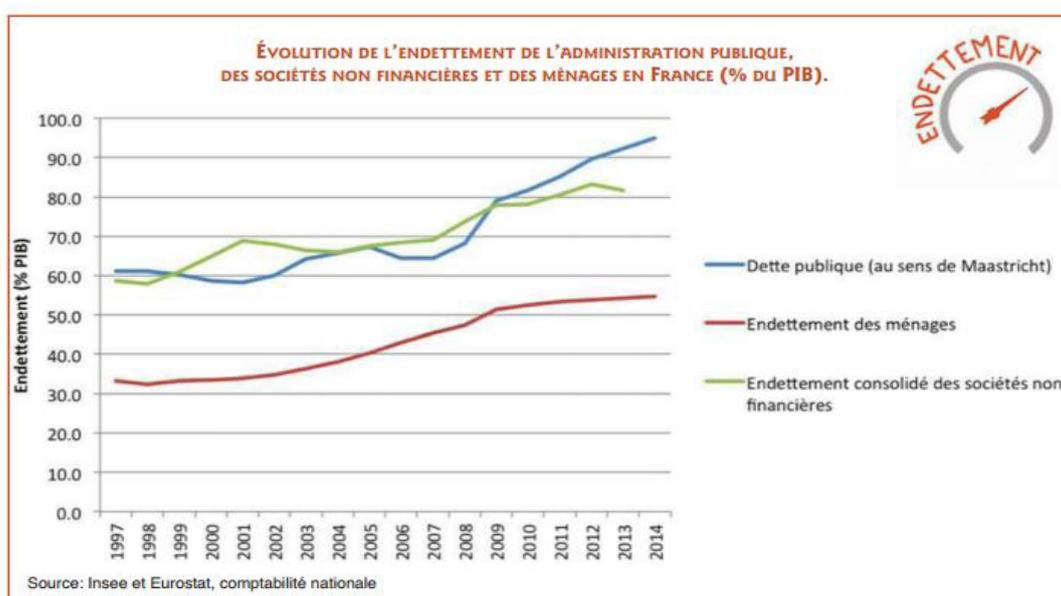
14 France Stratégie, « La croissance mondiale d'une décennie à l'autre », mars 2016

notamment lorsque l'endettement est simultanément important dans différents secteurs (ménages, entreprises, banques, sphère publique) ».

Pour évaluer la situation de la France, il importe donc :

- d'avoir une vision claire de la situation d'endettement des différents agents économiques et de l'usage fait de la dette,
- de pouvoir porter une appréciation qualitative sur le niveau et la dynamique de cette dette au regard des perspectives de croissance potentielle de l'économie française et du stock d'actifs de ses agents. Une dernière partie s'attachera à faire des préconisations tant sur les indicateurs souhaitables que sur les orientations de politiques publiques.

Graphique n°7 évolution de l'endettement des administrations publiques, des sociétés non financières et des ménages en France (% du PIB)



Source : INSEE et EUROSTAT, comptabilité nationale