

SOMMAIRE

	Pages
AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 29 novembre 2000	3
INTRODUCTION	5
I - DES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES PERFECTIBLES	7
A - PLURALISME ET PLURIDISCIPLINARITÉ, CONDITIONS D'UN DÉBAT PUBLIC ÉCLAIRÉ	8
1. Une commission ouverte dans sa composition	8
2. Un pluralisme des sources et des analyses.....	9
3. Une approche volontairement pluridisciplinaire.....	9
B - MODALITÉS DE CONCERTATION, CONCEPTION ET CHAMP DE LA PROSPECTIVE : DES CHOIX DISCUSABLES	9
1. Un défaut de scénarios alternatifs.....	9
2. L'exclusion a priori de thèmes pourtant déterminants.....	10
3. Une concertation insuffisante au regard des enjeux	11
II - UNE ANALYSE LUCIDE D'UNE RÉALITÉ PRÉOCCUPANTE .	13
A - LE DIAGNOSTIC DRESSÉ PAR LE RAPPORT	13
1. Le renouvellement des générations	13
2. L'émergence du principe de mixité	14
3. La révolution de l'information	14
4. Les nouvelles configurations territoriales.....	14
5. La place du travail	15
6. Nouveaux risques sociaux et nouvelles opportunités	15
B - UN TABLEAU IMPARFAIT D'UNE RÉALITÉ PRÉOCCUPANTE.....	16
1. La cohérence d'ensemble	16
2. Les enjeux de l'avenir	16
3. La mondialisation et l'Europe	17
4. Les enjeux sociétaux du plein emploi.....	17
5. La question des inégalités.....	18
6. La protection sociale.....	19
III - QUELS ENJEUX, QUELLES PERSPECTIVES, QUELLES ALTERNATIVES ?	20
A - VERS UNE SOCIÉTÉ DE PLEIN EMPLOI	22
1. Le plein emploi socialement souhaitable.....	23
2. Des leviers d'une croissance durable.....	24
B - VERS UN NOUVEAU RAPPORT SOLIDAIRE ENTRE L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL	28

1. Encourager l'activité	28
2. Sécuriser les parcours professionnels	30
3. Améliorer l'efficacité des politiques de formation initiale et continue.....	32
4. Lutter contre l'exclusion et la pauvreté	34
5. Le risque dépendance	34
UNE URGENCE : L'EUROPE SOCIALE.....	35
C - VERS UNE DÉMOCRATIE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE	38
1. L'Etat, promoteur et garant des choix collectifs.....	38
2. Les contours de la démocratie économique et sociale à promouvoir.....	45
CONCLUSION.....	52
Bibliographie indicative des travaux du Conseil économique et social	54
ANNEXE A L'AVIS.....	56
SCRUTIN.....	56
DÉCLARATIONS DES GROUPES.....	58
NOTES DE BAS DE PAGE	1

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du 29 novembre 2000**

Par lettre en date du 17 juillet 2000, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social du « *rapport sur les perspectives de la France* » élaboré par le Commissariat général du Plan.

L'élaboration du projet d'avis a été confiée à la Commission spéciale du Plan qui a désigné M. Gérard Alezard comme rapporteur¹.

Pour son information, la Commission spéciale du Plan a procédé à l'audition de :

- M. Robert Boyer, Directeur de recherche au CNRS ;
- M. Anton Brender, Directeur des études économiques de la Banque CPR ;
- M. Robert Castel, Directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) ;
- M. Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan ;
- M. Denis Clerc, Conseiller de la rédaction d'*Alternatives économiques* ;
- M. Hugues de Jouvenel, Directeur général du *Groupe Futuribles* ;
- Mme Danièle Linhart, Directrice de recherche au CNRS.

Toutes les personnalités qui, par leurs travaux, la communication d'informations ou des entretiens, ont contribué à la préparation de cet avis voudront bien trouver ici l'expression des remerciements du rapporteur.

INTRODUCTION

Dans son avis adopté le 8 juillet 1998 et intitulé « *Prospective, débat, décision publique* », notre assemblée appelait de ses vœux « *la réalisation, à rythme régulier de l'ordre de trois ans, d'un état prospectif de la Nation, dont les trois assemblées pourraient décider de débattre, favorisant ainsi l'exercice d'une prospective continue et une large confrontation publique de points de vue.* » Cette proposition est désormais réalité puisque le présent avis a précisément pour objet de porter une appréciation sur le rapport établi par le Commissariat général du Plan, à la demande du Premier ministre, sur « *les perspectives de la France* ». La saisine du Premier ministre en date du 17 juillet 2000 définit clairement le cadre dans lequel doit s'inscrire la réflexion de notre assemblée : il lui revient de rendre un « *avis sur les analyses et propositions* » contenues dans un rapport qui « *a pour objet d'alimenter la réflexion collective sur les transformations de la société et de l'économie et sur les changements de moyen terme qu'il convient d'anticiper et d'organiser* ».

En commandant ce rapport, le Premier ministre a souhaité engager une « *réflexion collective sur une stratégie nationale de développement économique et social* ». Dans sa lettre au Commissaire au Plan en date du 24 novembre 1998, il lui assignait un quadruple objectif : « *éclairer les perspectives à moyen et long terme pour l'ensemble des citoyens ; décrire les possibilités de développement et de mise en œuvre pour les projets des acteurs économiques, sociaux, territoriaux ; explorer, dans le nouvel environnement créé par l'euro, les stratégies économiques et sociales possibles et souhaitables ; clarifier les choix à moyen terme des autorités publiques* ».

Dans cette perspective, ce rapport devait « *rassembler des diagnostics fondés sur l'observation des faits, des explorations à partir de scénarios prospectifs, des préconisations de politiques structurelles présentées le cas échéant avec des alternatives* », dresser « *un bilan des évaluations des politiques publiques, des principaux rapports élaborés sur l'initiative des ministères et du Conseil d'analyse économique, des travaux récents ou en cours menés par le Commissariat général du Plan, ainsi que des travaux préparatoires aux contrats de plan Etat-régions* ». Le processus d'élaboration devait « *être suffisamment large, pluraliste et ouvert pour faire apparaître les changements à anticiper ou à organiser* ». Quatre orientations essentielles devaient enfin être privilégiées : « *la lutte contre le chômage, le renforcement de la cohésion sociale, le développement de l'économie française dans le cadre européen, la modernisation des instruments de l'action publique* ».

Le rapport, qui a été rendu public en juillet dernier, se compose d'une synthèse introductory et de sept chapitres thématiques qui visent à analyser les mutations en cours dans l'économie et la société (« *la société française : éléments d'un diagnostic* » ; « *projet européen et mondialisation* » ; « *croissance, productivité et emploi* » ; « *prévenir les risques* » ; « *politiques de solidarité* » ; « *les territoires* » ; « *régulations publiques* »). Il contient des préconisations qui ont été présentées par le Commissariat sous la forme d'une série de « *83 orientations pour l'avenir* » regroupées elles-mêmes en six

chapitres. C'est donc bien tout le champ de l'économique et du social, couvert par notre assemblée en vertu de ses textes fondateurs, qui est traité à travers ce rapport.

L'exercice comporte, pour le Conseil économique et social, une spécificité dont il importe d'être conscient afin d'en bien marquer la portée et les limites : il revient à notre assemblée de rendre, dans un délai limité, un avis sur un rapport ayant « *vocation à se reproduire selon une périodicité approximative de trois ans* » ; l'horizon temporel de cet avis doit être conforme à la vision prospective adoptée par le Commissariat général du Plan, c'est-à-dire de moyen terme, ce qui plaide pour écarter toute tentation au « pointillisme », à une sorte de juxtaposition d'avis sur des débats de section du Conseil ou au traitement de sujets sous la pression de l'actualité immédiate. Ce qui est, en définitive, attendu du Conseil économique et social, c'est qu'il enrichisse la réflexion de sa valeur ajoutée propre qui est celle, irremplaçable, des représentants de « la société civile organisée ».

C'est donc une « première » aussi bien pour le Commissariat général du Plan que pour le Conseil économique et social, ce qui doit certes conduire à une certaine modestie mais ne doit pas interdire toute réflexion exigeante quant aux exercices à venir : il en va de l'efficacité et de la pérennité de la procédure engagée.

Notre assemblée apprécie l'intérêt, la spécificité et l'originalité de la démarche ainsi initiée et du document soumis à son examen, qui valident l'initiative du Premier ministre. Il y a, en effet, un besoin réel de repères et de débats publics sur les perspectives à moyen terme du pays auquel entend répondre le processus mis en œuvre. Celui-ci peut être interprété comme une tentative opportune de réactivation d'une démarche de planification stratégique au niveau national à visée prospective. Elle pourrait déboucher, selon le Conseil économique et social, sur l'élaboration et la mise en application de programmes d'action pluriannuels. À cet égard, le report de l'échéance initialement prévue (fin 1999) pour la production de ce rapport peut également être révélateur d'un certain déficit de réflexion prospective dans la sphère publique et, en particulier, au Commissariat général du Plan dont les moyens, donc la capacité d'expertise et l'activité en la matière, avaient malheureusement diminué sur la dernière période.

Conformément aux intentions initiales du Premier ministre, le rapport, soumis pour avis au Conseil économique et social, sera ensuite transmis « *aux assemblées parlementaires, accompagné d'une lettre indiquant les principaux enseignements que le gouvernement entend en tirer pour son action.* » Notre assemblée est ainsi sollicitée en amont du débat politique, ce dont il convient de se féliciter, mais ce qui souligne aussi sa responsabilité quant à la réussite souhaitable d'une expérience qui, si elle n'en porte pas la paternité, s'inscrit dans la ligne des propositions qu'elle a été amenée à formuler dans le passé. À cette occasion, le Conseil économique et social souhaite contribuer à la définition des voies et moyens de ce débat public nécessaire sur l'avenir de notre pays.

Le présent avis est articulé autour du triple constat suivant : ce rapport est fondé sur des choix méthodologiques perfectibles ; le diagnostic rigoureux, lucide et sans concessions porté sur l'état de la société française fait apparaître

une réalité préoccupante même si, à côté des facteurs de risque ou de blocage, il en montre les atouts ; il débouche sur des « *orientations* » qui n'apparaissent pas totalement adaptées à l'importance des enjeux.

C'est, au fond, la question du sens - de l'économique et du social et de l'action collective - qui est en jeu à travers ce rapport. Dans le cadre de la mondialisation, la compétitivité est une clé de la croissance et du rang de notre pays dans le monde. Cette dimension, appuyée notamment sur les valeurs entrepreneuriales, repose sur les entreprises françaises et sur les nouvelles formes de régulation publique qui doivent les favoriser. Dans un contexte marqué par des mutations structurelles intenses, la société, les femmes et les hommes qui la composent, apparaissent - plus encore que par le passé - en mal ou en quête de repères, de nouvelles donnes, d'un projet, d'une vision permettant d'éclairer l'avenir et de tracer des perspectives. Les attentes à l'égard du politique sont donc particulièrement fortes. Dans ce cadre, les valeurs au nom desquelles sont fixés les objectifs d'un accord collectif auraient pu être plus nettement précisées et affirmées. Le rapport aurait notamment dû être confronté aux travaux de notre assemblée, émanations des représentants de ce qu'il est convenu d'appeler la « *société civile* », c'est-à-dire des acteurs de la vie économique et sociale, et fruits du débat public permanent entre les membres de cette enceinte dont « *l'expertise économique et sociale* » et les « *savoirs expérimentaux* » mériteraient d'être reconnus à leur juste place aux côtés de « *l'expertise technique* ». C'est pourquoi, il y sera fait référence en tant que de besoin dans le cadre de cet avis qui tracera aussi des pistes pour alimenter son programme d'activités pour les mois à venir. Dans la même perspective, on trouvera aussi, en annexe, une liste indicative de travaux récemment adoptés sur des thèmes abordés de près ou de loin par le rapport.

Promouvoir une démocratie sociale plus active fondée sur les principes d'égalité entre les citoyens, de responsabilité des acteurs et de progrès social, telle est, en résumé, la philosophie générale des travaux du Conseil économique et social telle qu'elle s'est construite au fil du temps. Tel est aussi le prisme à travers lequel ce rapport a été analysé ainsi que le fil conducteur des développements qui suivent.

I - DES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES PERFECTIBLES

Commencer cet avis par un détour méthodologique ne saurait surprendre qui sait bien que forme et fond sont interdépendants. Cela est d'autant plus nécessaire que, l'exercice étant voué à se renouveler périodiquement, il importe de tirer tous les enseignements de l'expérience du point de vue de la procédure. À cet égard, le bilan apparaît nuancé : des conditions d'un débat public éclairé ont certes été réunies grâce à une Commission ouverte dans sa composition, un pluralisme des sources et des analyses et un parti pris pluridisciplinaire ; toutefois, les modalités de la concertation, la conception et le champ de la prospective réalisée méritent d'être discutés.

A - PLURALISME ET PLURIDISCIPLINARITÉ, CONDITIONS D'UN DÉBAT PUBLIC ÉCLAIRÉ

Le mode de préparation adopté était clairement affiché : il « répondait à la volonté de ne pas enfermer cette réflexion dans une problématique unique, quelle qu'elle soit. Le rapport s'efforce de prendre en compte la diversité française. Il ne cherche ni à s'inspirer d'un modèle, ni à se distinguer d'un anti-modèle. Il ne tente pas non plus de pondérer la capacité de changement et les conservatismes, la vitalité et les blocages. Il vise à intégrer simultanément les approches économique, sociologique et institutionnelle des problèmes. Il est enfin attentif, sur chacun des sujets, à tenir compte de la dimension géographique et à considérer simultanément l'ouverture au monde, l'intégration européenne, le socle national et le dynamisme des territoires. »

L'objectif recherché ne peut qu'être approuvé, même si chacun mesure toute la difficulté de l'exercice. Bien que discutable sur tel ou tel point, le résultat obtenu – notamment au niveau du diagnostic – est globalement à la hauteur de l'ambition. Cela est suffisamment rare pour un travail de cette nature - que le Commissariat général du Plan lui-même n'a pas toujours été en mesure de mériter dans le passé - pour être noté.

1. Une commission ouverte dans sa composition

Ainsi que le note le Commissariat général du Plan, « conformément au souhait du Premier ministre, ce rapport a été préparé en toute indépendance. (...) Ses conclusions ont été élaborées selon un processus collectif dans le cadre d'une commission de concertation, associant experts, organisations socioprofessionnelles et associations d'élus. » Présidée par le Commissaire au Plan, la Commission avait pour rapporteur général le Commissaire adjoint et comprenait trente trois membres dont des représentants des élus locaux, de chacune des organisations syndicales de salariés, du monde universitaire, des organisations professionnelles agricole et artisanale, des PME et des professions libérales, de l'administration et des associations œuvrant dans le domaine de l'exclusion et de la pauvreté, le mouvement associatif n'ayant pas été explicitement sollicité. Le rapport, quant à lui, ne traite d'ailleurs qu'à la marge de la place et du rôle des associations. A la veille du centenaire de la loi de 1901, il convient pourtant de souligner leur contribution à la régulation sociale et économique. Les associations participent en effet directement à l'organisation de la vie collective. Elles sont des ferment de la vie démocratique.

On notera l'absence de représentants du MEDEF alors que les thèmes abordés dans ce rapport et son objet même - l'avenir de notre pays - intéressent au premier chef les dirigeants d'entreprises en tant qu'acteurs structurants de la vie économique et sociale. Le concept encore imprécis d'« entreprise citoyenne » aurait ainsi pu être davantage présent et analysé dans toutes ses dimensions et implications. Il est clair, pour l'avenir, dans l'intérêt même de la pérennité de l'exercice, que tout devra être fait pour éviter à nouveau une telle absence.

2. Un pluralisme des sources et des analyses

Le rapport « *s'appuie sur les diverses expertises disponibles et la consultation de multiples personnalités* ». Ce constat s'applique aussi bien aux personnalités auditionnées par la Commission de concertation, à celles qui ont été consultées et aux références bibliographiques qui dénotent un souci général, sinon d'objectivité, du moins de regards croisés sur la société et son avenir. C'est là une condition certes non suffisante mais nécessaire d'un débat public bien conçu dont il faut se féliciter qu'elle ait été réunie.

3. Une approche volontairement pluridisciplinaire

Ouverte, pluraliste, la démarche adoptée par le Commissariat a aussi été volontairement pluridisciplinaire, offrant, tel un kaléidoscope, une vision des multiples facettes de la réalité : économie, sociologie, droit, approche institutionnelle, la situation de la société française et ses perspectives ont été analysées en articulant, en combinant les diverses visions complémentaires mais trop souvent dissociées qui en découlent. Cette tentative de réconciliation de ces branches du savoir, de l'économique et du social en particulier, a même eu ceci d'original et, pour tout dire, d'essentiel qu'elle s'est d'abord appuyée sur la société, ses crises, ses attentes, le diagnostic devant servir de fondement aux préconisations à dégager. Il y a là une démarche ascendante qui mérite d'être encouragée dans la mesure où elle est adaptée à, sinon convoquée par, une société en pleine mutation et dont les aspirations démocratiques vont croissant.

B - MODALITÉS DE CONCERTATION, CONCEPTION ET CHAMP DE LA PROSPECTIVE : DES CHOIX DISCUSABLES

Dans un monde qui connaît de profondes mutations, la prospective devient à la fois plus nécessaire encore que par le passé mais aussi plus problématique. En particulier, l'articulation entre le local et le global, entre un projet national et un contexte international marqué par une interdépendance croissante des sociétés n'en est que plus malaisée. À cet égard, il convient de mettre en évidence des choix méthodologiques discutables qui concernent aussi bien la conception et le champ de la prospective que les modalités de la concertation.

1. Un défaut de scénarios alternatifs

Dans sa lettre déjà citée au Commissaire au Plan en date du 24 novembre 1998, le Premier ministre recommandait l'élaboration d'*« explorations à partir de scénarios prospectifs »*. Ceux-ci font toutefois défaut, de même que les perspectives différentes et suffisamment tranchées que réclamait pourtant l'exercice. Quelle société, avec quelles politiques possibles ? La finalité de l'ensemble n'apparaît pas clairement. Le Conseil économique et social regrette notamment que le rapport n'ait pas fait l'effort de mettre en évidence la systémique de plusieurs ensembles de propositions, c'est-à-dire ce qui les rend cohérentes entre elles et qui les configure comme de véritables scénarios alternatifs.

Par ailleurs, la volonté, dont il faut se féliciter, d'asseoir la prospective sur un diagnostic ne s'est pas traduite par une séparation suffisamment claire entre

les deux temps de la réflexion, entre l'analyse et la recommandation, entre la prospective et la préconisation. Seule la synthèse s'y efforce sans pour autant rendre totalement cohérentes les évolutions décrites dans les six domaines étudiés qui recouvrent des évolutions lourdes susceptibles de former système. Plus généralement, on relève un décalage entre le contenu et l'articulation de la synthèse et ceux du rapport lui-même. Tout ceci ne facilite évidemment pas la lecture d'un document particulièrement dense et prive la prospective – ainsi que le projet qui lui est associé - de la clarté d'exposition nécessaire, d'autant que, comme on l'a vu, celle-ci n'est pas assise sur la construction de scénarios.

Enfin, l'horizon de la prospective réalisée n'est pas déterminé avec plus de précision que la perspective du « moyen terme ». Il est considéré par le Commissaire comme variable selon les sujets, pouvant aller jusqu'au très long terme (changement climatique, par exemple), mais ceux-ci sont néanmoins traités, dans le rapport, de manière identique ou au même niveau. Certains articles de presse font état de l'échéance 2003-2005 mais celle-ci n'est pas entérinée par le rapport. Le bas de la fourchette correspond, en fait, à la périodicité triennale adoptée par le Premier ministre. Pour la clarté de la prospective et du débat qu'elle nourrit, cette question devrait, à l'évidence, être, à l'avenir, mieux spécifiée, en distinguant, sujet par sujet, l'horizon de la prospective de celui où les décisions devraient être prises. C'est en substance un des éléments du message qu'a souhaité transmettre M. Hugues de Jouvenel à l'occasion de son audition.

2. L'exclusion a priori de thèmes pourtant déterminants

De la même manière, un certain nombre de thèmes n'ont pas été traités. Outre la diplomatie et la défense, les thèmes de l'énergie, de l'agriculture, de l'immigration, de la fiscalité - alors même que la question des finances publiques est abordée - et de la sécurité publique ont été exclus a priori du champ de la prospective car ils « *auraient nécessité des travaux d'approfondissement spécifiques et plus longs* ». C'est à la demande des membres de la Commission que les thèmes de la gestion des risques et des territoires ont été finalement retenus.

Les raisons invoquées en la matière par le Commissaire au Plan lors de son audition mettent en cause concurremment l'état insuffisant de la réflexion, aussi bien au Commissariat (ce qui renvoie à la question, déjà évoquée, des moyens et de l'activité de celui-ci) ou dans la société en général (immigration, financement), et/ou, comme dans le cas de l'énergie, des sujets débordant le cadre d'une synthèse. Ces éléments d'explication n'emportent toutefois pas la conviction : comment, en effet, traiter des questions européennes et des négociations commerciales internationales sans consacrer des développements conséquents à la situation et au devenir du monde agricole et rural, sujet sur lequel la littérature et l'expertise sont disponibles en abondance ? Il en est de même des thèmes aussi essentiels que l'immigration, (dont la portée change de nature avec les mutations et l'élargissement de l'Union européenne), la fiscalité ou l'énergie.

Trop de sujets ont été écartés ; cela est regrettable car l'expérience montre qu'on ne gagne pas en efficacité d'analyse ni en crédibilité d'expression et de

proposition en refusant la confrontation et en gommant les contradictions, voire les conflits à l'œuvre dans la société et entre les acteurs.

Au-delà des thèmes que le Commissariat a volontairement écartés, il convient de regretter le peu de place accordée au tiers monde et à l'aide au développement, à la démographie, à la gestion de l'environnement, mais aussi à l'économie sociale : ainsi, des coopératives, des mutuelles et des associations ont joué et jouent un rôle majeur dans des domaines comme la lutte contre toutes les formes de l'exclusion, l'accès à la culture, la prise en compte de la personne handicapée, l'éducation et l'insertion, le droit aux loisirs et aux vacances... Elles donnent la possibilité à des citoyens de s'engager volontairement dans la vie économique en appliquant des principes tant éthiques que sociaux. Leur apport dans le futur sera particulièrement important dans les services aux personnes, de proximité et à domicile, de communication, ou liés à la dépendance, et pour une approche plus citoyenne de l'appropriation des nouvelles technologies. Le rapport aurait dû, à ce propos, faire référence aux travaux du Comité national de liaison des activités mutualistes, coopératives et associatives, du Comité consultatif de l'économie sociale et du Conseil national de la vie associative.

Notre assemblée relève enfin tout particulièrement l'absence de l'entreprise en tant que collectif traversé par de profondes mutations, élément majeur du développement économique et lieu où se nouent des rapports essentiels de socialisation. Est-ce parce qu'*« on s'est surtout intéressé aux régulations publiques »*, selon la réponse apportée par le Commissaire au Plan - thème évidemment fondamental et qui exige des réponses fortes - que l'entreprise est exonérée du diagnostic comme des préconisations ? Il en est de même de l'absence du citoyen « actif » alors que le rapport se veut fondé sur ses attentes et ses préoccupations. En tout état de cause, ces choix affaiblissent la portée de l'analyse, son caractère pluraliste et la pertinence des orientations préconisées.

3. Une concertation insuffisante au regard des enjeux

La Commission de concertation a tenu neuf séances (du 21 octobre 1999 au 11 mai 2000) dont une seulement (la dernière) consacrée à l'examen du texte du rapport lui-même. Il en résulte que, si le texte final tient largement compte des réactions des uns et des autres, c'est davantage la synthèse et l'esprit général du rapport qui ont été débattus collectivement que chacun des chapitres. Par ailleurs, le nom et la qualité des auteurs des documents préparatoires, de même que ceux des « discutants » invités pour l'occasion n'ont pas fait l'objet de concertation. De sorte que certains membres de la Commission ont pu avoir le sentiment de jouer à leur insu un rôle de validation des apports d'experts, l'initiative relevant du Commissariat. Au demeurant, comme le reconnaît M. Jean-Michel Charpin lui-même (audition le 7 septembre 2000), il s'agit d'un rapport réalisé « *sous la responsabilité du Commissaire au Plan* » et non du rapport de la Commission de concertation.

Le processus de concertation n'en est évidemment qu'à ses débuts : par le présent avis, le Conseil économique et social entend enclencher un débat qui se prolongera au Parlement mais qui devrait aussi avoir des ramifications dans l'ensemble de la société civile, sous la responsabilité des acteurs sociaux eux-

mêmes. C'est à cette condition que la démarche prospective prendrait tout son sens, ainsi que notre assemblée l'a déjà souligné.

*
* *

Dans son avis déjà cité intitulé « *Prospective, débat, décision publique* », notre assemblée affirmait que « *pour résoudre la crise du système décisionnel français, il convient en particulier d'approfondir et renouveler les formes du débat public en instaurant des modalités adaptées aux situations, aux différentes étapes du processus, aux divers acteurs et à l'opinion publique. C'est la condition de l'appropriation et donc de la mise en œuvre des décisions stratégiques.* »

Pour cela, il est essentiel que les corps intermédiaires, et en particulier les partenaires sociaux, s'impliquent eux-mêmes dans la démarche prospective. Il est nécessaire qu'ils le fassent en s'appuyant sur leur propre connaissance et expertise des réalités ainsi que sur les travaux des experts.

Pour tenir compte des différents comportements d'adhésion ou de rejet, il apparaît également nécessaire que les multiples acteurs économiques, sociaux et culturels puissent intervenir à un moment ou à un autre dans un des processus du débat. Cette volonté d'implication la plus large dans le débat est certainement, selon le Conseil économique et social, un des facteurs qui pourraient contribuer à favoriser la transparence, de telle sorte que les acteurs impliqués n'aient pas le sentiment, comme cela est quelquefois le cas, d'être considérés comme des spectateurs ou comme des alibis, mais puissent bénéficier de la compréhension qu'apporte le contact avec les experts et contribuer à la construction d'avenirs plus ou moins souhaitables. Il y a là un défi lancé au fonctionnement du système de consultation traditionnel. »

Comme on l'a vu précédemment, les conditions d'un débat public ouvert n'ont pas été réunies dans leur totalité dans le cadre de ce premier « *rapport sur les perspectives de la France* ». Certains des termes de la lettre de mission du Premier ministre n'ont pas été respectés (« *explorations à partir de scénarios prospectifs* », « *préconisations de politiques structurelles présentées, le cas échéant avec des alternatives* », « *bilan des évaluations des politiques publiques* »...) Il est vrai qu'il s'agit là de la première expérience dont les enseignements ne pourront être tirés qu'à l'issue du débat devant le Parlement, et en fonction des décisions et orientations qui seront finalement adoptées par le gouvernement. Mais c'est bien la procédure qui devrait être améliorée pour l'avenir. Reste que la démarche retenue dénote, en dépit de ses imperfections, une volonté d'impulser un débat public pluraliste sur l'avenir de notre pays qui doit être encouragée car elle définit un ensemble de principes de base à retenir pour les exercices futurs.

Le Conseil économique et social souhaite quant à lui contribuer à faire vivre concrètement la concertation avec les « forces vives » de la Nation sur le document élaboré par le Commissariat général du Plan. C'est en ce sens que cet

avis s'attachera à tracer les voies de son prolongement au sein des différentes composantes de la société.

II - UNE ANALYSE LUCIDE D'UNE RÉALITÉ PRÉOCCUPANTE

Le diagnostic dressé par le rapport analyse, dans un esprit d'ouverture salutaire et avec une certaine lucidité, les transformations de la société et de l'économie au cours des trente dernières années. Il met clairement en évidence les enjeux auxquels celles-ci devront faire face à moyen terme. Outre les données majeures qu'il met en lumière - évolution des liens sociaux, différenciation croissante des situations et risques de fragmentation, nouveauté et diversité des attentes, réalité de la révolution de l'information... -, l'objectif du plein emploi est, pour la première fois depuis bien longtemps, affirmé dans un document officiel comme « *une perspective crédible* ». De même, le Conseil économique et social ne peut que se féliciter de trouver ici affirmée l'urgence de solutions pour lutter contre les inégalités, et soulignés les exigences de parité hommes-femmes, les enjeux de formation, la place décisive des capacités humaines, la montée des risques « sociétaux » et la nécessité d'une politique de prévention efficace ou encore le besoin d'une Europe sociale jusque là introuvable...

Cet exercice est du plus grand intérêt ; il marque, d'une certaine façon, le retour de la société, de la vie et du temps des femmes et des hommes, dans un rapport du Commissariat général du Plan pour fonder les analyses et les réflexions des pouvoirs publics. Ce diagnostic, ce point « zéro », présente toutefois des imperfections dommageables qu'il importe de mettre en évidence. Il appelle, en effet, des réponses fortes que le débat public devrait permettre de préciser.

A - LE DIAGNOSTIC DRESSÉ PAR LE RAPPORT

Le rapport recense six transformations majeures de la société et de l'économie françaises qui conditionnent largement le jeu des possibles. Elles sont ici présentées de manière synthétique selon l'articulation adoptée par le Commissariat.

1. Le renouvellement des générations

La première transformation concerne le renouvellement des générations. La prochaine décennie sera, en effet, décisive pour faire prévaloir un nouveau contrat entre les générations, rendu nécessaire par l'allongement de la durée de vie. Les frontières et le contenu des âges de la vie changent : la jeunesse se prolonge, le troisième âge n'est plus synonyme de vieillesse ; le modèle à quatre générations apparaît, à côté de celui à trois générations, encore dominant. C'est pourquoi, il importe, dès aujourd'hui, de « *préparer la relève des générations nombreuses, qui cesseront leur activité professionnelle à partir de 2005 et prévoir les transitions permettant les transferts d'expériences et le maintien d'un niveau de croissance élevé à moyen et long terme.* »

2. L'émergence du principe de mixité

La seconde transformation est relative à l'évolution des rôles masculin et féminin dans la famille, le monde du travail, la vie de la cité, qui transforme les représentations. Si la valeur familiale demeure, elle n'est plus attachée exclusivement au mariage, et le droit doit accompagner ces mutations. Des fragilités nouvelles apparaissent, notamment dans les familles monoparentales. Bien que beaucoup de femmes aient acquis leur indépendance intellectuelle et financière, la garde et l'éducation des enfants, la prise en charge des personnes dépendantes, la production domestique leur incombent plus souvent qu'aux hommes. La résolution de cette question implique, pour les hommes comme pour les femmes, de « *trouver les moyens de mieux concilier l'épanouissement personnel et familial avec la participation à la vie économique et sociale et de mettre en œuvre le principe de mixité* ».

3. La révolution de l'information

La troisième transformation concerne la révolution de l'information qui pénètre progressivement l'ensemble de l'économie et de la société, provoquant des changements de grande ampleur dans l'organisation de la production et les modes de vie. La capacité à s'approprier les technologies de l'information, à mobiliser et mettre en réseau les compétences et les connaissances devient un paramètre décisif de la compétitivité. L'effort quantitatif important accompli depuis vingt ans par la France en faveur du développement de la formation initiale et continue constitue un atout indéniable pour l'avenir. Des efforts restent cependant à accomplir pour « *promouvoir un accès plus large des individus et des territoires à cette économie du savoir et aux nouvelles technologies et résorber les inégalités* ». Au-delà d'une stricte logique utilitaire, l'accès du plus grand nombre à un système de transmission de savoirs diversifiés conditionne l'intégration des individus dans la société de demain et l'exercice de la citoyenneté. Les attentes et comportements des individus plus autonomes, plus exigeants en termes de responsabilisation, de moyens et de valorisation individuelle y compris au travail, doivent être pris en compte par les entreprises comme par les acteurs publics.

4. Les nouvelles configurations territoriales

La quatrième transformation est relative aux nouvelles configurations territoriales : les frontières se recomposent, la mondialisation des échanges et la globalisation financière accroissent l'interdépendance des territoires ; en même temps, le territoire de proximité constitue le creuset des identités, des relations humaines et des innovations, et gagne en importance. « *La bonne articulation des décisions entre les divers niveaux géographiques devient dès lors essentielle* ».

La création de l'euro et les perspectives de l'élargissement conduisent aujourd'hui à préparer un « *changement de régime de l'Union européenne* » : de nouvelles coopérations doivent se nouer pour maîtriser les contraintes et tirer tous les bénéfices économiques et sociaux de l'unification monétaire. La perspective d'un accroissement du nombre des États membres est un défi

nouveau ; pour qu'elle soit porteuse de paix et de croissance, et pour lever les inquiétudes, encore faut-il élaborer et mettre en œuvre des mesures appropriées.

L'émergence d'un développement plus « *polycentrique* » du territoire français autour de grandes métropoles régionales mais aussi les « *nouvelles ségrégations économiques et sociales, qui se dessinent dans les villes et dans les zones rurales* » nécessitent, selon le rapport, une révision des politiques territoriales et du paysage institutionnel français, « *encore trop marqués par le modèle centralisé* ».

5. La place du travail

La cinquième transformation touche à la place du travail : l'emploi salarié à temps plein sous contrat à durée indéterminée a régressé au cours des dix dernières années même s'il demeure largement dominant et la référence pour une majorité de salariés. L'individualisation des conditions de travail et de rémunération, la fragmentation du marché du travail, l'accroissement des statuts précaires nécessitent de « *revoir le droit du travail et d'inventer de nouveaux fondements collectifs de la sécurité des travailleurs* ».

Les nombreuses créations d'emplois observées depuis trois ans ne sauraient faire oublier les traces profondes laissées dans la société par vingt-cinq années de chômage de masse. Les politiques mises en place sous forme d'allègement de charges ou d'aides à des publics ciblés, renforcées dernièrement par la réduction du temps de travail, « *ont permis d'enrichir le contenu en emplois de la croissance* ». L'augmentation du taux de croissance et l'arrivée sur le marché du travail de générations moins nombreuses et mieux formées « *crédibilisent la perspective d'un retour à terme au plein emploi : l'atteinte de cet objectif dépendra néanmoins de la capacité des divers acteurs à réduire le chômage structurel.* »

6. Nouveaux risques sociaux et nouvelles opportunités

Sixième transformation : les trajectoires se diversifient et les écarts sociaux et culturels augmentent entre les différentes catégories sociales, générations et territoires. Pour les uns, des opportunités nouvelles apparaissent, pour les autres, se cumulent les risques d'exclusion. « *Ainsi, au cours de la dernière décennie, les inégalités de revenus ont cessé de se réduire, les inégalités de patrimoine se sont accentuées et les politiques publiques ne se sont pas toujours révélées capables de réduire les inégalités d'accès à la santé, à l'éducation et à la culture* ». Alors que les attentes des Français sont particulièrement fortes en la matière, les prélèvements obligatoires et les prestations sociales sont jugés globalement faiblement redistributifs. Le besoin de repères communs dans une société et une économie plus complexes se renforce : il appelle « *l'invention de nouvelles régulations permettant la réalisation des objectifs collectifs tout en encourageant l'initiative et la liberté de choix individuelle.* »

B - UN TABLEAU IMPARFAIT D'UNE RÉALITÉ PRÉOCCUPANTE

Le Conseil économique et social tient à souligner la qualité du travail de synthèse réalisé par le Commissariat général du Plan qui livre une vision particulièrement intéressante, stimulante parce que non normative mais aussi préoccupante de l'état de la société française et des mutations auxquelles elle va devoir faire face. S'il faut être conscient de la difficulté réelle de l'exercice, il présente cependant quelques insuffisances ou imperfections sur lesquelles notre assemblée souhaiterait insister.

1. La cohérence d'ensemble

Notre assemblée regrette que l'hypothèse, évoquée par M. Denis Clerc dans son avis joint au rapport et qu'il a développée lors de son audition devant la Commission spéciale du Plan, du passage d'un capitalisme régulé par des procédures de type fordien ou taylorien à un capitalisme fondé sur la prédominance de la gestion patrimoniale et financière, avec ses conséquences en termes de financement, de rémunération des actionnaires et de relations du travail, n'ait pas été davantage analysée. Cette thèse aurait elle-même pu être confrontée avec des analyses concurrentes des évolutions et des perspectives décrites qui sont susceptibles de former système. Cela aurait pu renforcer la cohérence d'un diagnostic qui pêche, sur ce plan, quelque peu par défaut, en rendant mieux visibles les enjeux dont il est porteur. Il présente en effet des analyses qui peuvent apparaître comme par trop juxtaposées et non combinées dans une vision d'ensemble.

2. Les enjeux de l'avenir

Pour le Commissariat général du Plan, les trois grands enjeux auxquels doit faire face notre pays sont, d'abord, « *la révolution de l'information et l'entrée dans l'économie du savoir* », ensuite, « *les arbitrages entre générations et la préparation de la transition démographique* », enfin « *les réformes d'institutions et de procédures visant à avancer (...) dans la construction sociale et politique de l'Union européenne, à redéfinir les relations de l'Etat avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales (...) et à rénover la gestion des administrations publiques* ». Ainsi que l'a souligné M. Anton Brender au cours de son audition, le premier enjeu du développement des nouvelles technologies, pris en charge spontanément par les entreprises, appelle une intervention de la puissance publique notamment pour assurer un égal accès à ces technologies et le maintien de la cohésion sociale. Le deuxième enjeu est, quant à lui, très important à moyen terme. Le troisième, qui pose celui du rôle de l'Etat dans son articulation avec le niveau européen, ne saurait être sous-estimé : les mutations qui affectent les sociétés européennes ont sérieusement réduit et modifié les prérogatives de l'Etat tout en appelant à un renouvellement de son mode d'intervention.

À cet égard, on peut regretter que le thème des responsabilités respectives des autorités publiques et des opérateurs, qu'ils soient publics ou privés, assez essentiel en matière de régulations publiques et de modalités d'organisation des services collectifs, ne soit pas abordé directement mais seulement à l'occasion de

chacun des grands thèmes. Au demeurant, le rapport est souvent ambigu lorsqu'il traite du « public », qu'il s'agisse des missions ou des statuts : le « public » ne concerne pas que les administrations ; le service public ne se réduit pas aux services publics nationaux ; son exploitation est souvent le fait d'entreprises privées ; de nombreuses entreprises publiques n'ont pas de monopole, tandis que d'autres restent publiques alors que leur monopole a été supprimé.

Il aurait pourtant été opportun de discuter de façon plus théorique en quoi les contraintes et les incitations que véhiculent les directives européennes, les potentialités des NTIC et, plus généralement, les innovations organisationnelles et technologiques redéfinissent les liens entre l'action publique et les grandes questions que constituent la gestion des externalités, tant positives que négatives, le maintien de la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire ou encore les impératifs de gestion macroéconomique du court-moyen terme. Il ne faut, en effet, pas sous-estimer l'ampleur du basculement intervenu dans les années 90 en matière de paradigme politique comme de conception de la politique économique. Au cas par cas, c'est-à-dire pour chaque domaine d'intervention de l'Etat, ces changements ont des implications assez directes quant à la ligne de partage entre public, privé et tiers secteur (mutualiste, associations professionnelles).

3. La mondialisation et l'Europe

On regrettera ici que l'analyse du processus de mondialisation et de ses conséquences, en particulier du point de vue de l'emploi, des revenus et des capacités humaines et matérielles, n'ait pas été suffisamment approfondie compte tenu de la forte volonté d'implication des sociétés civiles.

Par ailleurs, pour notre assemblée, la question des institutions européennes n'est pas seulement un problème de méthode, notamment dans la perspective de l'élargissement, mais renvoie à la nature même et aux objectifs du projet européen. Dans cet esprit, le modèle social européen a lui aussi besoin d'être revisité : l'Europe sociale pourrait constituer la trame, voire la pièce maîtresse, d'un nouveau projet pour le « vieux continent » dans la mesure où elle est, à la fois, une finalité et une condition essentielles de la construction européenne. D'où l'importance qui s'attache à l'adoption d'une charte des droits fondamentaux au contenu suffisamment fort pour consolider l'attachement des peuples à celle-ci par un ancrage de leurs droits dans les traités de l'Union, consacrant l'indivisibilité des droits civils, politiques, culturels, économiques et sociaux des citoyens en Europe.

4. Les enjeux sociétaux du plein emploi

Si la perspective du plein emploi à moyen terme est jugée crédible par le rapport - mais de manière atténuée dans la synthèse -, sur la base d'une argumentation assise sur le concept au demeurant discutable de « *chômage structurel* » (NAIRU : taux de chômage non-accélérateur de l'inflation), il est regrettable que ses implications en termes de taux de chômage (le plein emploi correspond-il au taux de chômage le plus bas possible ?), de nature et de qualité des emplois, de qualifications, de conditions et d'évolution du travail, n'aient pas été davantage explorées. En particulier, les questions de la violence au travail

(qui a fait l'objet d'un avis de notre assemblée) et du harcèlement moral (en cours d'examen à la section du travail) auraient dû être davantage étudiées. Un travail de réflexion en profondeur est sans doute à mener sur l'efficacité en termes d'emplois des stratégies des entreprises et des politiques d'aide publique en la matière.

5. La question des inégalités

S'agissant de la lutte contre les inégalités sociales, notre assemblée considère que c'est bien par une action globale sur leurs « *déterminants sociaux* » que les résultats les plus significatifs pourraient être enregistrés dans chacun des domaines considérés. En effet, comme l'a montré une récente étude de l'INSERM portant spécifiquement sur la santé, « *prétendre réduire les inégalités de santé, c'est avant tout diminuer les écarts entre les revenus par une politique salariale et redistributive, améliorer les conditions de travail et l'accès à des emplois stables, améliorer les conditions d'habitat et l'accès au logement social, faire reculer les disparités dans la petite enfance et à l'école, faire reculer les disparités entre hommes et femmes, enfin lutter contre toutes les discriminations, en particulier à l'égard des populations étrangères ou d'origine étrangère. Les mesures les plus efficaces contre les inégalités de santé sont des mesures de justice sociale* ».

Il importe, pour le Conseil économique et social, de prendre conscience qu'à côté des inégalités de revenus et de patrimoines, on a assisté à l'apparition et au développement d'un nouveau type d'inégalités sur lequel le rapport n'insiste sans doute pas assez : il s'agit des inégalités au sein de chaque catégorie sociale dues à la montée de la précarité et au chômage de masse, ou encore entre les tranches d'âge. Il est également essentiel de noter que derrière l'augmentation moyenne de l'espérance de vie, les écarts entre catégories socioprofessionnelles, loin de se réduire, se sont creusés. Cette observation renforce la nécessité d'examiner beaucoup plus finement ces écarts qui parfois augmentent de façon sensible, mais pour un nombre limité de personnes, ce qui rend imperceptible cette aggravation des inégalités lorsque l'on se limite à l'examen des moyennes. Cela rend beaucoup plus difficile de parler alors de ces populations comme de catégories homogènes, et pose la question des moyens à mettre en œuvre dès lors que la question principale à affronter n'est plus seulement celle, classique, d'un appauvrissement généralisé qui poserait un problème de redistribution, mais bien aussi celle des rapports à l'emploi.

Les inégalités entre les sexes auraient aussi mérité une analyse plus fine des discriminations professionnelles, du sur-chômage et des différentes formes de sous-emploi, afin de remettre en cause trois idées souvent inexprimées mais à l'œuvre depuis vingt ans : celle selon laquelle la question de l'égalité dans le travail ne se poserait qu'après la lutte prioritaire contre le chômage, ce qui revient, de fait, à ne pas la poser du tout ; celle du « *salaire d'appoint* » des femmes qui se traduit par leur « *pauvreté laborieuse* » et l'existence d'un écart de rémunération de 24 % en moyenne par rapport aux hommes ; celle enfin du « *libre choix* » de ne pas travailler qui n'est, trop souvent, qu'une autre façon de nier le droit à l'emploi pour les femmes. Ajoutons que perdurent les inégalités en termes d'évolution de carrière et de niveaux hiérarchiques. Sur saisine du

Premier ministre, un avis du Conseil économique et social est précisément en préparation sur « *la place des femmes dans les lieux de décision* ».

Le rapport témoigne de la place et du rôle des territoires pour faire face aux mutations de la société française et, notamment, aux problèmes majeurs que sont les inégalités de développement et les processus de reconversion économique et sociale. Par ailleurs, les politiques locales ont une dimension considérable qui recouvre aujourd’hui les politiques de la ville, du transport, de développement rural, de protection de l’environnement ou les interventions des collectivités territoriales dans des domaines économiques et sociaux aussi vitaux que l’emploi, l’éducation, la formation ou la santé... Il s’agit d’actions de proximité portant sur l’accessibilité, la qualité et la permanence de l’environnement complexe exigé par l’activité humaine. Ces actions portent concrètement sur les conditions essentielles de l’ajustement de la vie de travail, de la vie domestique et de la vie sociale. La pertinence et l’ampleur de ces actions n’ont pu se manifester que dans le cadre du mouvement de décentralisation qui s’affirme et qui doit s’amplifier. Une attention particulière doit être portée aux risques de ghettoïsation et de « fracture territoriale », déjà à l’œuvre qui nourrissent les replis communautaires. Ce qui suppose une action volontariste d’envergure sur le moyen-long terme.

De même, la famille, le réseau de relations sociales de proximité, l’école, les entreprises sont des lieux essentiels de la socialisation. Les carences qui s’y présentent et qui souvent se cumulent pour les plus défavorisés sont des facteurs puissants de création, d’amplification et de perpétuation des inégalités sociales. La possibilité et les moyens de leur résorption sont étroitement liés au partage des richesses créées, aux politiques publiques et, de plus en plus, aux politiques et aux dynamiques de territoire. C’est en ce sens que des mesures situées à l’articulation de la politique sociale de l’entreprise et de la politique sociale de l’Etat et des collectivités locales, valorisant le rôle propre des associations, sont nécessaires pour y parvenir.

Dans ce cadre, la situation particulière de l’Outre-mer français ne devrait pas être négligée, comme c’est trop souvent le cas, ce qui exigerait l’application dans la durée de mesures spécifiques tendant à la réalisation effective de l’égalité républicaine dont les enjeux ne sont pas même évoqués dans le rapport.

6. La protection sociale

Tout en réaffirmant la nécessité d’évolutions en matière de protection sociale, notre assemblée tient à rappeler le cadre dans lequel elles doivent s’inscrire :

- maintien d’un système d’assurance obligatoire, généralisé et universel ;
- respect des logiques de solidarité et de renforcement de la cohésion sociale ;
- recherche d’une réponse aux besoins nouveaux ;
- exigence de qualité et d’utilité des prestations.

Elle regrette que le rapport n’ait pas davantage insisté sur ces caractéristiques qui démontrent que l’organisation du système de protection

sociale, tout en ayant besoin d'être régulée, ne peut reposer sur une logique marchande. Il aurait notamment fallu analyser plus précisément le rôle de trois déterminants particuliers, à savoir l'allongement de la durée de vie, les effets du progrès technique, et le poids de l'opinion publique et des comportements individuels. On ne fera pas non plus l'impasse sur les réformes nécessaires pour adapter notre système de retraite, tant public que privé.

C'est pourquoi notre assemblée aurait préféré que l'on évite l'emploi de termes imprécis quant à leur contenu, tels que « *régulation* », « *incitations microéconomiques* », « *efficacité du système de santé* », « *décentralisation de l'action publique* », « *acheteur avisé* », qui mériteraient d'être clarifiés. Les enjeux de la protection sociale justifieraient une saisine spécifique qui permettrait, à la faveur du débat nécessaire entre les parties concernées, de lever les ambiguïtés, tout en facilitant les évolutions.

*
* *

En conclusion, le Conseil économique et social réitère le constat selon lequel le diagnostic dressé par le Commissariat général du Plan livre une analyse lucide d'une réalité préoccupante. Il regrette toutefois que l'entreprise (place des hommes dans le collectif, rapports sociaux, stratégies des entreprises, « entreprise citoyenne », etc. ?) soit la grande absente de ce constat et, plus généralement, que la question du travail soit insuffisamment traitée au regard de son caractère structurant.

Comment, dans ces conditions, élaborer des axes, voire un projet pour l'avenir qui réponde réellement aux préoccupations, aux aspirations, aux besoins de la population et de la société et lui permette d'exprimer ses potentialités ? En particulier, dès lors que le travail est le vecteur essentiel du statut social mais aussi le lieu où peuvent se réaliser les aspirations des travailleurs comme certaines frustrations et où naissent néanmoins des inégalités rejetées par les Français, comment faire en sorte que ces aspects trouvent leur traduction dans un projet adapté ? On verra précisément que les orientations dégagées ne répondent qu'imparfaitement à cette attente.

III - QUELS ENJEUX, QUELLES PERSPECTIVES, QUELLES ALTERNATIVES ?

À l'analyse, ce rapport du Commissariat général du Plan, sa méthode, sa problématique comme son contenu, suscitent trois types de questions.

En premier lieu, au moment où s'affirme (notamment dans le diagnostic lui-même) l'exigence citoyenne, il est préoccupant de noter une absence de marque, celle du citoyen ; les analyses de l'état des lieux prennent effectivement en compte les mutations qui traversent la société et les individus qui la composent. Le citoyen est certes présent, mais il s'agit d'un citoyen « passif ». Celui qui manque, c'est le citoyen « actif », qui fonde une société citoyenne... Or, il ne saurait y avoir de recherche de perspectives et de solutions qui élude la place et le rôle du citoyen pour débattre et construire des réponses qui, jusque là,

font défaut. Cela ne concerne pas seulement le contenu du rapport, mais aussi et peut-être d'abord, la démarche retenue par le Commissariat général du Plan.

Seconde réflexion : les perspectives sont difficilement lisibles alors même que la situation, à maints égards inédite, des problèmes majeurs aujourd'hui sans réponse, les bouleversements qui traversent la société, appellent précisément un examen prospectif, la définition d'objectifs clairs et l'énoncé des enjeux comme des alternatives envisageables. Un regard rétrospectif, aussi réussi soit-il, ne saurait suffire à faire émerger des scénarios différents et des solutions. Ajoutons que les mutations intervenues, la singularité de la situation économique et sociale, des données « sociétales » et un contexte de mondialisation contraignent à faire du « neuf ». L'exercice est effectivement complexe. Les réponses efficaces d'hier ne garantissent pas forcément, et même parfois interdisent aujourd'hui, les solutions. Comment ignorer ce fait que les acteurs politiques, économiques et sociaux d'aujourd'hui ont quelque difficulté à résoudre les questions posées ? Et cela serait-il possible sans une intervention, une participation active des citoyens avec toutes les responsabilités que cela implique, qu'il s'agisse des travailleurs salariés et non salariés, des consommateurs ou des usagers et, avec leur vocation propre, des organisations, des associations, en amont des décisions ? Il y va d'ailleurs de la légitimité des perspectives et des voies pour les mettre en œuvre...

Enfin, le Conseil économique et social a un rôle spécifique à jouer comme lieu de rencontre, de confrontation, d'échange et de concertation. Il regroupe, en effet, des représentants des différentes composantes de la « société civile » dont l'expérience et le lien avec les acteurs de la vie économique et sociale sont sans équivalent et peuvent sans doute beaucoup aider à rendre le débat aux citoyens...

Les propositions avancées par le rapport peuvent être regroupées, selon la synthèse, autour de trois grands objectifs :

- premièrement, le retour au plein emploi et l'encouragement à l'activité, le travail restant le moyen d'assurer la vie matérielle et de créer de la richesse, le vecteur principal de l'insertion et de la construction de l'identité sociale des personnes. Cet objectif « suppose que les voies d'une croissance durable soient recherchées dans le cadre de l'union économique et monétaire, que l'initiative et la création d'entreprises soient encouragées, que les moyens les plus adéquats de corriger les « trappes à inactivité » soient étudiés et adoptés, l'effort de formation initiale et continue poursuivi » ;
- deuxièmement, la sécurisation des parcours individuels, qui nécessite la mise en œuvre de « nouvelles solidarités » et une « gestion plus attentive des transitions » liées aux événements de la vie familiale, aux passages entre les différents âges de la vie, entre les périodes de formation et d'activité, aux changements d'employeurs ;
- troisièmement, la « mise en œuvre effective du principe d'égale dignité des personnes » posé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, auquel contribuent les deux objectifs précédents, qui trouve à s'appliquer dans bien d'autres domaines que

le combat contre la pauvreté et l'exclusion. Ce principe, qui a été intégré par René Cassin, il y a un demi-siècle, à l'article premier de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, peut, en effet, « constituer le socle de droits fondamentaux à reconnaître, tant dans les institutions internationales et européennes que dans la promotion de nouvelles pratiques d'action privée, collective et publique en France, qu'il s'agisse par exemple des équilibres entre les hommes et les femmes ou des relations du travail dans les entreprises et les administrations. »

Ces objectifs ont l'accord du Conseil économique et social. Toutefois ils devraient être inscrits dans un projet d'ensemble explicite et qui ouvre clairement le débat sur des hypothèses et des alternatives possibles. C'est précisément ce dont s'efforcent de traiter les développements qui suivent qui n'auront atteint leur objectif que s'ils alimentent utilement le débat public. Ils s'articulent autour de trois ensembles d'enjeux fondamentaux : une société de plein emploi ; de nouveaux rapports solidaires entre l'économique et le social ; la démocratie économique et sociale. Ces trois enjeux reposent sur une conviction forte : le développement des capacités humaines est, plus que jamais, la condition d'une nouvelle efficacité économique.

A - VERS UNE SOCIÉTÉ DE PLEIN EMPLOI

Le Conseil économique et social se félicite de cette affirmation du rapport selon laquelle « *la perspective du plein emploi est crédible* ». L'enjeu est en effet capital et appelle une logique, des dispositions et une mobilisation aptes à orienter toutes les potentialités vers cet objectif. C'est là une ambition enthousiasmante et stimulante pour les salariés, pour les organisations de la « société civile », pour les entreprises, pour les institutions publiques, pour tous les acteurs. Mais le rapport se contente d'examiner sinon de constater l'évolution probable du « *marché du travail* » : « *une croissance retrouvée et plus intensive en travail* », « *une moindre croissance de la population active* », « *le chômage pourrait alors refluer de façon régulière jusqu'à un niveau où il deviendrait incompressible* ».

Pour être crédible, la perspective du plein emploi doit reposer sur une définition socialement souhaitable et politiquement envisageable de celui-ci. La règle traditionnelle indique que le plein emploi est atteint lorsque toutes les personnes qui souhaitent un emploi en trouvent un. Le rapport montre la difficulté de cette définition, mais il est possible d'en repenser le contenu en des termes plus adaptés aux enjeux actuels et aux réalités contemporaines. Un grand débat de fond devrait avoir lieu à propos de la définition d'une stratégie de développement reposant sur la recherche d'un plein emploi caractérisé comme la valorisation des qualifications et des compétences des personnes.

1. Le plein emploi socialement souhaitable

La voie habituellement privilégiée pour orienter l'économie vers la situation de plein emploi est caractérisée par l'examen du taux de chômage et des moyens de le réduire. Le rapport, tout comme la littérature théorique sur le sujet, montrent les difficultés et les ambiguïtés d'une telle approche : quel est le taux de chômage incompressible (taux de chômage dit « frictionnel » ou « conjoncturel », ou « d'équilibre ») ? Que faire du NAIRU ? Un taux de chômage inférieur au taux de chômage dit « d'équilibre » est-il souhaitable ? etc. Cette vision, qui fait du plein emploi un objectif en soi, portant sur une grandeur qui apparaît comme une variable parmi d'autres, semble certes nécessaire mais en grande partie insuffisante.

Le plein emploi est politiquement envisageable, économiquement possible et socialement souhaitable. Il peut se définir comme un état stable ayant au moins deux fonctions étroitement liées :

- le plein emploi doit permettre à ceux qui travaillent de fournir à l'ensemble de la société de quoi satisfaire les besoins individuels et collectifs de ses membres ; cette première exigence passe, d'une part, par la production de richesses (suffisamment de richesses doivent être créées pour répondre directement ou par échanges avec l'extérieur aux besoins qui s'expriment) et, d'autre part, par la distribution des revenus (directs et indirects, ces revenus doivent être suffisants pour que ces besoins soient solvables) et tous les mécanismes de redistribution ; c'est dans cette perspective qu'il convient de restituer l'objectif en termes de taux d'emploi que les Quinze se sont fixé à Lisbonne à l'horizon des dix prochaines années (70 % en moyenne, dont 60 % pour les femmes) ;
- le plein emploi doit socialiser (par le travail) toutes les personnes qui occupent un emploi mais également toutes les autres. A quoi pourrait bien servir le plein emploi si l'exclusion et la pauvreté continuaient de croître ? Et est-on certain que la réalisation d'un plein emploi conçu comme simple réduction d'une variable appelée taux de chômage soit suffisante pour éradiquer ces deux fléaux ? En réalité, c'est dans la conception même du plein emploi qu'il convient d'intégrer la lutte contre l'exclusion et la pauvreté (comme le faisait remarquer M. Robert Castel lors de son audition). Dans cette optique, le principe d'égale dignité des personnes, récemment réaffirmé par la loi contre les exclusions et rappelé par le rapport, doit être intégré à la perspective du plein emploi dans sa définition même. C'est tout le problème de la reconnaissance du et dans le travail qui est ainsi posé.

Ainsi défini, le plein emploi pose les questions décisives de la nature des emplois et du contenu du travail qu'ils impliquent : entre la dépendance stricte propre au modèle productif taylorien-fordien, qui s'accompagnait d'un « statut » relativement stable (contrat de travail à temps plein et à durée indéterminée) et l'autonomie liée aux modèles productifs émergents et aux stratégies d'entreprise, accompagnée de précarité et de « déconstruction » du droit du travail, il doit être possible, en associant l'ensemble des partenaires sociaux à la réflexion, de mettre

en œuvre des formes d'emploi qui satisfassent aux deux fonctions du plein emploi rappelées ci dessus. Cela ne fait que souligner la responsabilité particulière des entreprises en la matière.

De ce point de vue, c'est tout un ensemble de perspectives qui s'ouvrent, qui méritent et supposent évidemment réflexions et débats ; il serait souhaitable que le Conseil économique et social s'inscrive dans cette démarche à travers l'élaboration d'une saisine spécifique dont le champ d'investigation ne devrait pas exclure le rôle des pouvoirs publics dans la définition des formes et des statuts d'emplois. D'autant que la « période de transition » vers le plein emploi reste temporellement incertaine, et pose des problèmes délicats : par exemple, il conviendrait de prévoir des garanties assorties de contrôles pour les salariés qui devront accepter une certaine mobilité et une certaine flexibilité mais aussi de définir avec plus d'ambition et de précision le contenu et les modalités de la « formation tout au long de la vie »(cf. infra). On devrait notamment intégrer dans la formation initiale et continue les connaissances et savoirs qui permettraient aux personnes de maîtriser cette mobilité et cette flexibilité. C'est ainsi que le plein emploi serait non seulement crédible, mais socialement souhaitable. Un tel objectif réclame des choix et des politiques volontaristes, tant au niveau national qu'europeen. Il peut alors se réaliser en s'appuyant sur les exigences, soulignées dans le rapport, d'une croissance durable.

2. Des leviers d'une croissance durable

Le rapport confirme que la croissance est bien une condition nécessaire pour lutter efficacement contre le chômage. En même temps, il serait illusoire de considérer que la croissance résoudrait tout, par elle-même, le chômage, les inégalités, l'exclusion... Elle doit s'intégrer dans un cadre de développement durable, ce qui invalide beaucoup de choix de gestion des entreprises fondés sur un taux de rentabilité dans beaucoup de cas sans commune mesure avec la croissance de la richesse comme l'a montré une étude récente du Commissariat général du Plan sur les fusions-acquisitions ; à l'opposé, productions nouvelles dans l'industrie, développement de services nouveaux, efforts de qualification et de formation, mobilisation de la recherche peuvent être sources d'emplois nouveaux, à condition de s'appuyer sur les ressorts humains et la dynamique du travail. Alors que l'on parle beaucoup de nouvelles règles du jeu, une telle problématique doit articuler autrement travail-emploi-salaire pour sortir de l'arbitrage exclusif et pénalisant du « carton rouge du coût du travail ». Cela pose la question du progrès social, comme résultante et facteur de la croissance.

Il est une autre exigence, qui concerne la place et le rôle de la sphère publique dans la vie économique et sociale ; le diagnostic souligne les besoins restant insatisfaits dans des domaines comme l'éducation, la santé, la formation, la recherche, les infrastructures de réseau. Il en va de la construction et du renforcement de la cohésion nationale, et aussi du dynamisme de l'économie.

Les politiques de croissance et d'emploi sur lesquelles le rapport met l'accent dans sa seconde partie, à savoir « prendre acte des évolutions du travail » et « développer des dispositifs susceptibles de ressourcer la négociation collective, de contrecarrer la montée de la précarité et d'atténuer les inégalités face au travail » d'une part, et « améliorer la cohérence des politiques en

direction du système productif» d'autre part, apparaissent insuffisantes. Une réflexion plus globale, intégrant la question des territoires, semble aujourd'hui nécessaire : pour être durable, la croissance doit se réaliser tant au niveau infranational (les régions par exemple) qu'aux niveaux national, européen et mondial. Il serait absurde, compte tenu des structures de l'économie contemporaine, de penser qu'il pourrait y avoir une politique de croissance durable au niveau national, a fortiori au niveau infranational, qui ignore les coopérations et les coordinations potentielles au niveau européen, et qui accepte la poursuite du processus de mise en concurrence des travailleurs au niveau mondial. De même, il serait absurde de penser qu'il puisse y avoir une politique de croissance qui fasse l'impasse sur les entreprises, leurs rôles, leurs structures, leurs espaces stratégiques, leurs objectifs et la manière dont elles sont gérées.

2.1. Les régulations internationales et européennes

Notre pays est inséré dans un réseau de relations avec le reste du monde et en particulier ses voisins européens. Cela justifie d'examiner les bénéfices qu'il est susceptible de tirer des avancées souhaitables dans le domaine des régulations tant internationales qu'europeennes, ainsi que leurs conditions de réalisation.

a) Conforter la position de la France et de l'Europe dans les échanges internationaux

Selon le rapport, « *beaucoup dépend de décisions internationales que la France et ses partenaires européens ont les moyens d'influencer : nouvelle architecture du système financier international, prise en compte au sein de l'OMC des demandes portées par la société civile, réorientation des politiques d'aide aux pays en développement...* ».

En ce qui concerne l'Organisation mondiale du commerce (OMC), si la teneur générale du rapport recoupe les propositions avancées par le Conseil économique et social dans ses avis récents, il se limite par trop, s'agissant de l'agriculture, à un constat de la situation et des difficultés qu'elle recèle. Sur le volet des services, thème sur lequel notre assemblée se prononcera prochainement, l'absence de recommandations apparaît encore plus marquée alors même que les enjeux liés à l'accord général sur le commerce des services (AGCS) sont aujourd'hui décisifs. Ainsi que le soulignait son avis du 29 novembre 1999 sur « *Les enjeux des négociations commerciales multilatérales du millénaire* », « *Il convient de préserver la souveraineté des Etats et la possibilité pour eux de maintenir des politiques nationales ou régionales pouvant impliquer des restrictions aux échanges pour la fourniture de services à contenu culturel, à forte exigence de service d'intérêt général ou nécessaires à l'aménagement du territoire* ». Plus généralement, notre assemblée tient à réaffirmer la nécessité de donner enfin toute sa place à la dimension humaine et sociale des échanges internationaux, à travers notamment l'application de normes sociales fondamentales, dès lors que ce sont désormais les systèmes sociaux et les travailleurs eux-mêmes qui sont mis en concurrence les uns avec les autres.

Sur la politique d'aide au développement, le rapport se situe insuffisamment dans l'esprit qui préside désormais à la mise en œuvre des politiques de coopération et notamment de celle de la France, à savoir leur

caractère global – elles ne se limitent plus à un accompagnement social mais doivent intégrer les dimensions politique, économique et sociale -, l'importance de l'implication de tous les acteurs de la société civile, le lien entre l'annulation de la dette et l'aide au développement, l'insertion dans le contexte européen.

La France doit intégrer à sa perspective du plein emploi des actions qui favorisent l'emploi dans le tiers monde, que ce soit au niveau de l'aide au développement, de la gestion, voire de l'annulation de la dette, ou de la prise en compte des intérêts des pays en développement dans les négociations internationales (une saisine sur « *La contribution de la France au progrès des pays en voie de développement* » est en cours d'élaboration au sein de notre assemblée).

b) Développer de nouvelles politiques communes en Europe

Le rapport constate que « *de nouvelles formes de coordination des politiques macro-économiques, allant au-delà du pacte de stabilité et de croissance, sont à trouver ; le modèle social européen, qui fait une large place à la concertation et à la solidarité, doit être affirmé au niveau communautaire ; enfin, une réforme des institutions est à engager, par étapes, pour rendre l'Europe plus démocratique et plus efficace, définir le socle des droits fondamentaux et des valeurs communes de l'Union tout en préservant l'identité nationale des Etats membres et les prérogatives de leurs gouvernements et Parlements. »* »

S'agissant de l'élargissement de l'Union européenne, le rapport apparaît en retrait au regard de l'avis rendu sur ce thème le 27 juin 2000, lequel insistait tout particulièrement sur la nécessité pour l'Europe de se doter d'un authentique projet politique. A cet égard, la nécessité tant d'une délimitation plus précise des frontières de l'Europe que de l'élaboration d'une charte des droits fondamentaux incluse dans les traités est insuffisamment proclamée, de même que celles d'une réorganisation du processus de décision et d'une réforme globale des institutions. Il faut souhaiter – mais c'est loin d'être acquis - que le Conseil européen de Nice permettra d'aller résolument dans le sens de la consolidation, toujours en chantier mais de plus en plus urgente, de la construction européenne.

Par ailleurs, le rapport développe une vision qui insiste insuffisamment sur l'exploration des possibilités de coopérations plus solidaires sur des politiques communes, en particulier dans le domaine économique et social. L'efficacité commande, en effet, de sortir des notions de « disciplines-sanctions » et de mise en concurrence du social entre les différents pays. Il s'agit, au contraire d'exploiter plus largement les capacités d'initiative et le volontariat des peuples et des Etats membres pour développer leurs actions (coopérations renforcées). En tout état de cause, notre assemblée appuie les efforts en cours pour promouvoir la coordination des politiques économiques et sociales en Europe qui passe, selon elle, par le renforcement des pouvoirs de l'eurogroupe, une coordination plus active des politiques budgétaires, des dispositifs efficaces contre le dumping fiscal - ce qui pourrait passer par une extension du champ de la majorité qualifiée - et la mise en œuvre d'un véritable « pacte social européen de croissance ».

2.2. *Les politiques du système productif*

Selon le rapport, « *le renforcement de la compétitivité des entreprises françaises dépendra de plus en plus de leurs capacités d'innovation et tout doit être fait pour améliorer les liaisons entre la recherche et l'entreprise, y compris au niveau européen, et pour susciter la création de nouvelles entreprises. Le droit communautaire et la diffusion des nouvelles technologies vont intensifier la concurrence dans de multiples activités, notamment les services publics en réseau nécessitant à la fois plus de régulation publique et un recours plus fréquent aux incitations économiques.* »

La politique du système productif ne peut se contenter d'être une politique en direction des entreprises afin d'améliorer leur compétitivité et ne peut se réduire à des politiques commerciale, de l'innovation et de la concurrence. Elles sont souvent nécessaires, et l'on peut même regretter, comme cela a déjà été signalé, que le rapport n'approfondisse pas les actions souhaitables dans cette voie selon la taille des entreprises, leur mode de « gouvernance », les articulations qu'elles entretiennent entre elles, la manière dont elles gèrent leurs « ressources humaines », etc. Mais ces politiques doivent être intégrées en amont dans un projet qui porte sur les structures industrielles (au sens large, intégrant les services). Il semble aujourd'hui incongru, en particulier en France, de parler de « politique industrielle », mais c'est bien pourtant de cela dont il s'agit : comment agir sur le système productif sans politique industrielle, c'est-à-dire sans politique qui fasse en sorte que les entreprises forment système ?

Qu'est-ce alors qu'une politique publique orientant et mettant en œuvre des choix industriels cohérents et dynamiques ? Quels projets collectifs pour quelles activités, avec quelle imbrication des services, quels rapports public–privé, quels types de financements et quels contrôles d'utilisation des fonds ? Comment prendre en compte la diversité des nombreux acteurs concernés, entreprises, territoires, collectivités, et notamment salariés et populations ?

Naturellement, il ne s'agit pas de revenir aux politiques industrielles des « trente glorieuses », qui avaient pour fonction de conforter le système productif national, sur la base d'une utilisation rationnelle d'un fort secteur public. Cependant, le Conseil économique et social considère qu'un des enjeux essentiels aujourd'hui de la définition d'une politique de croissance durable est de repenser une politique industrielle qui articule à la fois les nouvelles données territoriales (place respective des niveaux national et européen par exemple), les nouvelles configurations de la distinction public-privé, les nouvelles relations entre les grands groupes structurants qui ont des stratégies mondiales et des PME qui créent des emplois et qui subissent les effets de domination, ou encore les nouvelles conceptions relatives aux entreprises de réseaux. A cet égard, dans le rapport, la politique de recherche aurait mérité des développements plus conséquents quant à son organisation dans la sphère publique, à l'intensification des coopérations entre laboratoires et à la redéfinition des relations recherche-entreprises. Un rapport est actuellement en cours d'élaboration au Conseil économique et social sur le thème « *Pluridisciplinarité et synergies dans la recherche* ».

B - VERS UN NOUVEAU RAPPORT SOLIDAIRE ENTRE L'ÉCONOMIQUE ET LE SOCIAL

La perspective du plein emploi ne saurait suffire, à elle seule, à constituer un projet mobilisateur. Elle doit, pour le Conseil économique et social, être confortée par la perspective de nouvelles solidarités auxquelles aspirent les Français. Cela correspond d'ailleurs, si l'on suit M. Anton Brender, à un véritable « *impératif* » dans le contexte de la mondialisation.

Tout réclame d'accélérer la lutte contre les exclusions, la pauvreté et les inégalités. Il y a bien un nouveau système social à construire qui ne doit pas être seulement redistributif. Il s'agit de trouver l'équilibre entre l'indispensable dynamique des emplois, des innovations technologiques et la sécurité collective nécessaire. La situation ouvre ainsi un large espace pour la réflexion et la construction d'une tout autre dynamique, pour une nouvelle régulation sociale, substituant à la subordination du social à l'économique de nouvelles solidarités où l'un et l'autre se renforcent mutuellement à partir de choix de gestion résultant de l'échange, du débat et de décisions collectives.

1. Encourager l'activité

Cet objectif passe, selon le rapport, « *par une réforme de notre dispositif de minima sociaux, dans le sens d'une plus grande lisibilité et prévisibilité à l'égard de ses bénéficiaires et d'une correction des « trappes à inactivité ». Il rend souhaitable d'augmenter, dans le respect des choix individuels, les taux d'activité au-delà de 55 ans, voire de 60 ans, et de faire évoluer les dispositifs de retraite et de préretraite. L'adoption de mesures concrètes, en faveur de la mixité du travail et du partage des responsabilités familiales, est également nécessaire. Enfin, une réflexion collective doit s'ouvrir sur les conditions de travail et les statuts d'emploi observés dans des professions, insuffisamment valorisées, qui peuvent offrir des opportunités nombreuses d'emplois liés à des besoins de proximité. »* »

Les sujets abordés sont particulièrement lourds et mériteraient des études spécifiques, y compris au sein de cette assemblée. Néanmoins, et sans préjudice des avis, rapports et études qu'elle pourrait être amenée à entreprendre dans les mois à venir, elle tient à formuler les remarques suivantes.

Sur la question des « trappes à inactivité » - notion à laquelle on pourrait substituer utilement celle de « problèmes d'incitation à la reprise du travail » -, le rapport est fondé notamment sur un article controversé de l'INSEE, réactualisant la vieille théorie du « chômage volontaire » et développant l'hypothèse discutable et discutée qu'un certain enfermement dans le « non-travail » pourrait exister pour des raisons strictement financières. Il tend à assimiler de façon caricaturale « minima sociaux » et « trappes à inactivité » en faisant abstraction du fait que le chômage est d'abord lié à une demande de travail insuffisante de la part des entreprises et non à une offre insuffisante de travail émanant des personnes en âge et en capacité de travailler. Une récente étude parue dans la « *Revue internationale du Travail* » publiée par le BIT vient d'ailleurs de confirmer qu'*« un montant élevé d'allocations versées aux chômeurs ne ralentit pas leur retour à l'emploi »*. De plus, avant même l'extension, en 1999, des mesures d'intéressement permettant de cumuler salaire et allocation, une partie non négligeable des « *bénéficiaires* » de minima sociaux occupait un emploi

dont la rémunération était inférieure au salaire minimum garanti. Dès lors, la question du relèvement des bas salaires pour rendre le travail plus attractif en lieu et place du maintien des minima à un niveau faible pour limiter les effets d'éviction est clairement posée. La réflexion devrait, par conséquent, se poursuivre, en particulier au sein de notre assemblée, sur le niveau souhaitable des minima sociaux dans le respect du principe d'égale dignité des personnes ainsi que sur le rôle et la place de ceux-ci dans le système de protection sociale, en tenant compte du contexte de flexibilisation et de précarisation croissante du marché de l'emploi.

S'agissant du projet d'allocation compensatrice de revenu (ACR) pérenne, outre ses conséquences induites sur le rôle économique et social du SMIC, ce transfert de charges entre collectivité et employeurs pourrait induire un statut hybride permanent de travailleur assisté pour les salariés concernés. Cela risquerait d'accroître la pression exercée sur les chômeurs pour accepter des emplois précaires (cas du temps partiel contraint). Une telle conséquence serait d'autant plus indésirable que l'objectif de l'heure est bien de réduire la part de ces emplois dans l'emploi total, ce que la situation conjoncturelle rend précisément possible.

En réalité, pour le Conseil économique et social, l'insertion ne peut se réduire à une formule de principe. Elle nécessite un investissement important concernant des personnes durablement éloignées du travail qui ont besoin à la fois d'insertion sociale, d'insertion professionnelle et aussi de considération. Le défi n'est plus seulement d'attribuer aux individus un revenu de remplacement en cas de perte de leur emploi, mais de garantir l'accès et le maintien dans l'emploi.

Le rapport met justement en lumière les mutations intervenues au sein du modèle traditionnel de la famille dont les bases sont ébranlées. Il souligne en particulier une donnée importante : une famille sur sept est une famille monoparentale, dont le chef de famille est, dans 90 % des cas, une femme, et qui, pour une sur cinq, vit en dessous du seuil de pauvreté. Ces évolutions doivent être prises en compte par les politiques qui touchent à la famille. Le Conseil économique et social propose donc de conforter le rôle de la famille dans la société, comme le gouvernement s'est engagé à le faire à l'occasion des Conférences annuelles sur la famille. Une société se construit dans la durée et ne peut le faire qu'en se projetant dans l'avenir et selon une conception de l'homme, de ses droits et devoirs fondamentaux. A cet égard, les préconisations semblent insuffisantes ; elles oublient des aspects importants (dignité des familles, fonction éducative et socialisante à l'égard des enfants, droit de ceux-ci à bénéficier de certaines prestations, prévention sanitaire...). La politique familiale doit être l'expression de la solidarité entre les familles ayant des enfants à charge - quel que soit le statut ou le revenu des parents - et les autres composantes de la société. Au-delà de la réaffirmation de la logique redistributive initiale, notre assemblée considère que de nombreuses interrogations se posent encore, notamment en matière de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Il importe par ailleurs de mettre l'accent sur les problèmes des familles à revenu modeste dans des domaines tels que le placement des enfants et de l'hébergement collectif ou s'agissant des effets de

seuil liés à la CMU. Il convient aussi de rappeler que la part des cotisations sociales destinées à la branche famille n'a cessé de diminuer depuis la Libération et que l'excédent actuel, qui ne saurait dispenser d'une réflexion sur le risque d'étalement lié à la fiscalisation croissante des ressources, doit être géré en association étroite avec les partenaires sociaux.

Enfin, une attention particulière doit être réservée aux jeunes car un pays est d'abord riche de sa jeunesse. Il faut leur donner la possibilité de réaliser leur projet de formation et de vie, en particulier grâce à l'action conjointe de l'école et de la famille.

2. Sécuriser les parcours professionnels

Selon le rapport, « *le dynamisme des entreprises, leur contribution à la croissance, à l'emploi et à l'augmentation des revenus, reposent sur leur capacité à saisir les opportunités et à s'adapter à une demande diversifiée et évolutive. Les travailleurs se trouvent dès lors exposés à des possibilités nouvelles mais aussi à des risques croissants de changement de fonction, voire d'entreprise* ».

Les mutations de la société s'accompagnent de profondes évolutions dans le travail. L'investissement dans les activités immatérielles entraîne des bouleversements dans tout le processus de travail : recherche-développement, communication, création, information en général. Tout cela consacre une évolution significative des formes de l'organisation productive. De nouveaux défis apparaissent, défi d'autonomie, d'initiative, de gestion et d'aménagement du temps qui sont autant de potentialités à saisir.

Le contenu du travail fait indéniablement partie des parcours professionnels, et toute action de « sécurisation » doit prendre en considération ce domaine. Le rapport a alerté à juste titre sur l'intensification du travail qui a caractérisé la dernière période et sur les risques en termes de santé des travailleurs que cela impliquait. C'est pourquoi il serait souhaitable, pour des raisons de santé publique, mais également pour favoriser l'emploi et l'efficacité du travail, que des actions soient entreprises pour freiner voire faire reculer cette densification du travail : limitation des effets pervers de la gestion de la main-d'œuvre par objectifs, augmentation des temps de pause (qui sont, comme le font remarquer de plus en plus d'ergonomes et de sociologues du travail, des moments essentiels pour le développement et l'intercommunication entre salariés, et pour la réalisation efficace des tâches), réorganisation du travail à la chaîne, utilisation plus souple des NTIC, etc. M. Luc Boltanski et Mme Eve Chiapello, dans leur ouvrage sur « *le nouvel esprit du capitalisme* », posent la question du lien entre cette nouvelle organisation du travail, avec ses conséquences en termes de sécurité matérielle et psychologique, et les nouvelles approches du management de l'entreprise.

Mme Danièle Linhart, au cours de son audition, a précisément insisté sur cette « souffrance au travail ». Il ne saurait y avoir de renversement de la tendance à cette dégradation des conditions de travail sans que les acteurs de l'entreprise (directions, salariés et organisations syndicales) participent en amont à la définition des changements souhaitables, en ayant la possibilité d'intervenir non seulement sur les choix de gestion financière, mais aussi sur les choix

technologiques. Pour ce faire, ils doivent pouvoir faire appel à l'expertise extérieure.

Il s'agit, selon le rapport, de « *promouvoir le principe proposé par Alain Supiot d'un « état professionnel des personnes », et de définir un ensemble de droits de tirage sociaux individuels mais gérés collectivement permettant de garantir une plus grande sécurité de la trajectoire des individus entre les périodes d'activité professionnelle, de formation ou d'inactivité et de mieux organiser les relations des salariés avec plusieurs employeurs et la continuité de leurs droits sociaux.* »

Ainsi que l'a souligné M. Robert Castel à l'occasion de son audition, ces propositions sont pertinentes en ce sens qu'elles constituent une réponse possible à la remise en cause des garanties attachées à la condition salariale constatée depuis une trentaine d'années (éclatement des collectifs, diversification des types d'activités, hétérogénéité des temps de travail, mobilité des trajectoires professionnelles). Elles suscitent également des questions : comment serait mis en œuvre le principe « *d'état professionnel des personnes* » qui revêt un intérêt incontestable pour le renforcement de la sécurité des salariés, leur évolution de carrière, leur mobilité fonctionnelle et géographique mais aussi pour apprécier les conditions de l'égalité hommes-femmes ? Comment serait constituée la provision de « *droits de tirage sociaux* » mobilisable par les travailleurs dont le volume devrait être d'autant plus considérable s'il s'agit de garantir aussi les intéressés contre les périodes d'interruption d'activité et le chômage ? Qui en assurerait le financement ? Quels sont les acteurs sociaux susceptibles de prendre en charge un tel programme et quels seraient leurs moyens de contrôle et d'intervention ?

Les tendances des politiques de l'emploi conduisent à un paradoxe : d'un côté, davantage d'exigences de transparence, d'évaluations et de prospectives à l'égard de la puissance publique et, de l'autre, des stratégies d'entreprises sans contraintes de résultat en matière d'emploi. Ainsi, la flexibilité peut faire l'objet de deux approches très différentes : la première, qui le plus souvent dirige ces choix, correspond à une adaptation de la quantité de travail aux seuls besoins de l'entreprise, la seconde, qui, s'appuyant sur la compétence et l'autonomie individuelle et collective, permet les évolutions, l'appropriation de la complexité et aussi la valorisation d'un potentiel d'initiatives et d'innovations des personnes et des collectifs de travail.

Plus fondamentalement, si le mouvement en faveur de l'individualisation et d'une certaine flexibilisation de l'organisation du travail peut apparaître comme largement irréversible, il n'est pas certain, en revanche, que ce processus entraîne nécessairement la dégradation de la condition salariale comme cela a été le cas jusqu'à présent dans la mesure où celle-ci a été rendue possible, dans un contexte de chômage de masse, par l'existence d'un rapport de force très défavorable aux salariés qui est peut être en train de changer. Il est même probable que le capitalisme contemporain devra - pour son propre développement - remédier aux effets pervers des logiques purement financières qui cassent les cultures d'entreprises et entraînent démotivation et stress chez les salariés. Maintenir et réinventer des garanties au profit des travailleurs salariés

sera, par conséquent, l'enjeu des nouvelles formes que prendra le compromis social.

3. Améliorer l'efficacité des politiques de formation initiale et continue

Selon le rapport, « *dans la société du savoir, une priorité particulière devrait être attachée à la situation des 60 000 élèves qui sortent encore chaque année du système scolaire sans diplôme. Non moins importante est l'amélioration des performances du système universitaire. Enfin, un déroulement plus individualisé des parcours de formation tout au long de la vie est à organiser : on peut notamment s'interroger sur la coupure actuelle entre les formations initiale et continue, et envisager d'ouvrir à tous, en commençant par les jeunes, un droit à la formation continue, individuel et collectivement garanti, pouvant s'exercer tout au long de la vie professionnelle.* »

Le Conseil économique et social se félicite que le rapport souligne l'importance des enjeux de formation. En revanche, il regrette que le constat des forces mais aussi des faiblesses de l'enseignement en France n'ait pas débouché sur les orientations claires et novatrices ni sur une réflexion quant à la richesse que l'enfant et l'adolescent représentent pour la société.

En premier lieu, il conviendrait de s'interroger sur le contenu de la notion même de « formation initiale » dont les finalités et les contenus doivent être repensés. A cet égard, la nécessité d'adapter l'enseignement aux nouvelles technologies, afin d'éviter tout risque de « fracture numérique », apparaît prioritaire. Toutefois, l'enseignement ne saurait en aucune manière négliger, au prétexte d'une évolution de plus en plus rapide des techniques, les savoirs fondamentaux (lire, écrire, compter), indispensables pour préparer les étapes ultérieures de la formation et donner un égal accès à l'enseignement. Il importe à la fois d'apprendre et d'« apprendre à apprendre », en valorisant tous les champs de la connaissance, matières dites concrètes comme matières dites abstraites, en permettant la prise en compte positive des acquis extérieurs à l'école.

En second lieu, les questions pédagogiques méritent d'être débattues. Au-delà du besoin de transversalité des cursus nécessaire pour offrir aux élèves des passerelles, on peut regretter que rien ne soit proposé pour que le pilotage des études ne s'effectue plus autour de la notion de baccalauréat mais très en amont, dès le cours préparatoire ; en effet, c'est dès les premiers temps de la scolarisation qu'une attention renforcée doit être apportée à l'enfant et à son parcours individuel. De même, l'introduction des nouvelles technologies et son impact en termes d'auto-formation ne sont pas suffisamment analysés, tout comme l'importance du monitorat (notamment pendant les études supérieures).

La question de la lutte contre les inégalités en la matière est évidemment centrale. Il convient de se réjouir que l'idée de « *déroulement plus individualisé* » des parcours scolaires ait été reprise par le rapport, même si aucune proposition concrète n'est venue l'étayer. Dès lors que l'institution scolaire a une responsabilité propre dans la reproduction des inégalités, l'idée est bien d'assurer, à titre préventif et dès le départ, le meilleur parcours de formation initiale, même si un dispositif ultérieur de deuxième chance doit aussi être prévu. A ce titre, l'accompagnement financier et social (notamment de l'étudiant) revêt la plus grande importance. La logique reste toutefois de remonter à l'amont du

parcours scolaire, plutôt qu'intervenir en aval à titre curatif, ce qui suppose l'adoption de mesures volontaristes pour diminuer les inégalités sociales et géographiques, c'est-à-dire une politique de prévention, d'aide, de diversification des enseignements, une démocratisation effective nécessitant la mise en œuvre de politiques sociales, culturelles, de logement, d'urbanisme et d'emploi, opposant aux logiques ségrégatives le principe de la mixité sociale.

Il convient aussi d'améliorer l'orientation scolaire et universitaire des jeunes. Il est, en effet, regrettable que celle-ci se fasse souvent moins sur la base d'une réelle motivation que par le biais d'un processus passif d'exclusion. A ce titre, la question de l'âge auquel une orientation professionnelle doit être offerte est clairement posée : certains plaident pour une orientation plus précoce, afin de donner aux jeunes une formation professionnelle qui leur permette de trouver plus aisément un emploi ; d'autres soulignent que cette orientation commence déjà tôt, sans déboucher effectivement sur une formation solide et un emploi, lorsqu'elle est la conséquence d'un premier échec scolaire. Elle implique non seulement les enseignants et les conseillers d'orientation, mais aussi les parents qui peuvent aider les jeunes sur la base de leurs expériences personnelles. L'essentiel est de les motiver pour qu'ils participent pleinement à leur orientation en fonction de leurs goûts et de leurs aptitudes. A ce titre, leur choix personnel devrait être mieux respecté.

La formation continue paraît, pour sa part, insuffisamment évoquée par le rapport. Ainsi, l'articulation indispensable entre les formations initiale et continue (continuée ?) est trop peu approfondie. Le rapport ne propose pas de mesures concrètes concernant la validation des acquis, notamment professionnels. De même, il n'aborde que d'une manière très générale la question de la formation tout au long de la vie, laquelle dépasse largement les contours de la notion de formation continue et paraît indispensable face à la préemption accélérée des savoirs et des métiers, en avançant une proposition qui mériterait d'être précisée dans ses modalités. Ne faudrait-il pas réfléchir à l'instauration d'un « capital-temps-formation tout au long de la vie » qui offrirait aux salariés une sorte de droit de tirage sur l'ensemble des parcours professionnels ?

La France est l'un des pays qui dépensent le plus pour la formation continue. Cependant, les inégalités d'accès au cours de la carrière (selon le sexe, l'âge ou la qualification, ou selon la taille des entreprises) y sont plus importantes que dans la plupart des autres pays développés. Cela invite à approfondir l'analyse, comme le suggère M. André Gauron dans un rapport récent sur le sujet pour le Conseil d'analyse économique : « *quel est l'impact des actions de formation professionnelle sur l'efficacité des entreprises et sur les gains et les perspectives professionnelles des salariés ? Quelles chances de réinsertion professionnelles procurent-elles aux personnes durablement éloignées du marché du travail ? Comment se réalise l'adéquation de l'offre de formation à la demande des entreprises et des salariés ?* »

4. Lutter contre l'exclusion et la pauvreté

Le rapport affirme que « *les régulations nouvelles qu'appellent le combat contre la pauvreté et la diminution du chômage structurel peuvent devenir un levier puissant de transformation de l'action publique et collective. Le principe d'égale dignité des personnes, récemment réaffirmé par la loi de lutte contre les exclusions, doit constituer le socle des droits fondamentaux à reconnaître et des pratiques différentes à instaurer dans la famille, dans les entreprises, dans les administrations et la cité.* »

Comme on le sait, le retour au plein emploi ne résoudra pas, d'un coup, l'ensemble des problèmes auxquels les personnes en difficulté sont confrontées. Il aurait fallu précisément consacrer plus de développements à examiner concrètement les conditions de vie de ces couches importantes de la population pour décider des mesures à prendre. Cela suppose la mise en œuvre d'une politique volontariste ambitieuse et humaniste impliquant tout le champ de la politique économique et sociale et attentive au caractère multidimensionnel de ces processus. Un tel projet offrirait la perspective d'une société prospère et juste dont les valeurs fondatrices se traduiraient en droits et responsabilités effectifs pour tous les individus.

Notre assemblée, depuis l'œuvre fondatrice de M. Wresinski, n'a pas manqué d'apporter sa pierre à la réflexion à travers notamment ses avis adoptés sur les rapports de Mme Geneviève de Gaulle-Anthonioz. Le bilan de l'application de la loi contre les exclusions doit être l'occasion d'améliorer des dispositifs qui souffrent de multiples dysfonctionnements et qui manquent aujourd'hui des moyens humains et matériels pour trouver leur pleine efficacité, de répondre à de nouvelles urgences, d'ouvrir de nouveaux droits dans l'intérêt de la cohésion sociale de notre pays.

À l'opposé, le rapport se limite par trop à la dimension financière du sujet qui occulte le fait que la lutte contre l'exclusion est avant tout une question humaine et sociale, reposant sur un principe d'interdépendance et d'indivisibilité des droits de la personne et sur la reconnaissance de l'égale dignité de tous. Le Conseil économique et social estime que cela suppose de garantir l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux et d'ouvrir à chacun des perspectives d'initiative, de mobilité, de formation tout au long de la vie. C'est là une condition même du développement.

Les droits de l'homme ne sont pas seulement les libertés fondamentales. Ils sont aussi les droits qui se rapportent à la dignité humaine dans ce qu'elle a de plus élémentaire et de plus immédiat : le droit à des moyens convenables d'existence, en priorité par le travail, le droit au logement, le droit à la protection de la santé, le droit à une vie familiale, le droit à l'éducation et à la culture, le droit à une justice équitable doivent être considérés comme des droits fondamentaux de l'homme.

5. Le risque dépendance

D'un point de vue général, le rapport adopte une approche purement pessimiste du vieillissement. Ce dernier n'est en effet perçu que comme une source inéluctable de coûts, sans que soient évoquées les sources de richesse

qu'il peut aussi constituer pour la société. En particulier, il ignore la période, souvent de l'ordre d'une vingtaine d'années, où la personne a pris sa retraite mais continue de participer pleinement – et utilement – à la vie sociale. Il occulte ainsi totalement les fonctions économiques (consommation, épargne), sociale (aide aux jeunes, aux enfants en difficulté scolaire, transmission d'expérience, implication dans le domaine associatif, mandats électifs) des personnes âgées. Au demeurant, s'il y a – heureusement – augmentation de l'espérance de vie à 60 ans, celle-ci croît moins vite que l'espérance de vie en bonne santé, ce qui tend à réduire la période éventuelle de « *dépendance* » de la personne âgée et, par conséquent, des coûts qui lui sont liés pour la collectivité.

Sur la question particulière de la « dépendance », le rapport ne mentionne pas de solutions concrètes pour assurer une vie décente et une prise en charge correcte de ces personnes, dans une société où les liens familiaux se distendent. A ce titre, la question de l'institution d'un « *cinquième risque* » de Sécurité sociale, relevant de la solidarité nationale, aurait dû être débattue et approfondie par le rapport. Ces insuffisances confortent le souci du Conseil économique et social de se saisir prochainement de ce sujet.

*
* *

UNE URGENCE : L'EUROPE SOCIALE

La construction européenne semble aujourd'hui marquer le pas : les difficultés de l'euro, les hésitations institutionnelles, les incertitudes de l'élargissement, l'absence de projets collectifs, développent indéniablement « l'euroscepticisme ». Dans ce cadre, ce qu'il est convenu d'appeler « l'Europe sociale » apparaît comme un objectif prioritaire : elle est souhaitée par la plupart des organisations syndicales, et en particulier par la Confédération européenne des syndicats (CES), par beaucoup d'organisations professionnelles, et en même temps, elle est la condition nécessaire à toute avancée de la construction européenne.

Souhaitable et nécessaire, l'Europe sociale est aussi une perspective très difficile à définir et à mettre en œuvre. Comme le fait remarquer à juste titre le rapport, la démarche à base de comparaison, de « *benchmarking* » (repères comparatifs internationaux), « *de bonnes pratiques et de recommandations, qui est celle que la Commission européenne tend à privilégier depuis la ratification du traité de Maastricht, est-elle suffisante pour faire avancer l'Europe au rythme nécessaire et vers quel modèle social conduit-elle l'Europe ?* » Au-delà des « modèles sociaux », des directives et règlements ponctuels, des prémisses d'un dialogue social qui s'instaure, la perspective doit être ambitieuse.

Le modèle social construit après la guerre doit être remis à jour. C'est un modèle de valeurs et de pratiques qui existent dans les pays de l'Union avec des modalités différentes. Le monde du travail change, l'économie se mondialise. Même s'il n'existe pas de définition logique à caractère opératoire du social qui

pourrait recouvrir la pluralité des situations nationales en Europe, il est peut-être possible d'affirmer que la « sphère sociale » est celle qui met en pratique, en l'organisant institutionnellement, la solidarité économique effective entre les personnes appartenant ou non à une même catégorie sociale, et qui assure, par diverses procédures, une certaine redistribution des moyens de satisfaire les besoins. Le social est un élément essentiel de la performance économique, mais ce n'est pas sa seule fonction. La politique sociale, qui possède ses finalités propres comme la lutte contre les inégalités, pour la cohésion sociale et la qualité des rapports sociaux, garde sa propre autonomie par rapport à l'économie.

L'Europe a besoin de régulation sociale. L'Europe sociale ne doit pas être la convergence des modèles nationaux vers ce qu'exige le marché. Dans cette optique, l'Europe sociale ne saurait se concevoir autrement que comme la mise en œuvre d'institutions assurant la solidarité entre les membres des populations européennes. La France, par l'intermédiaire de ses pouvoirs publics, mais aussi de ses organisations syndicales de salariés et d'employeurs, doit y jouer un rôle moteur pour ce qui concerne son propre territoire, mais également par l'influence que les uns ou les autres peuvent avoir dans les diverses institutions et organisations de l'Union, et en particulier le Comité économique et social. Peut-on, en effet, donner sens à l'Union européenne et former son identité sociale sans que les citoyens et leurs représentants ne le fassent eux-mêmes en s'engageant et en se rencontrant par delà les frontières nationales ?

Rappelons à cet égard que le Conseil économique et social avait accueilli le 30 juin 2000 des représentants des organisations non gouvernementales (ONG) européennes du secteur social et des syndicats adhérents à la CES sur le thème de la définition d'une charte sociale et des droits fondamentaux en Europe qui, selon eux, s'impose plus encore qu'avant dans l'Europe élargie. Notre assemblée estime qu'il est essentiel, en effet, que les droits reconnus dans les différents instruments existants, Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, Charte sociale européenne révisée du Conseil de l'Europe, conventions fondamentales de l'OIT et de l'ONU soient confirmés dans les textes de l'Union, avec valeur juridique contraignante. Le projet de charte, qui intègre un certain nombre de revendications des organisations syndicales et des ONG concernées (cf. encadré), est encore loin de ces exigences. En particulier il fonde la lutte contre l'exclusion et la pauvreté sur le seul droit à une aide sociale et à une aide au logement. Cette conception tronquée de la lutte contre l'exclusion ne peut être jugée suffisante par la France qui a su se montrer pionnière dans la reconnaissance du droit à l'égale dignité des personnes et dans la conception globale qu'elle a de la lutte contre la grande pauvreté.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union

La Charte dont le projet a été approuvé lors du Conseil européen informel du 14 octobre 2000, sera officiellement proclamée à l'occasion du Sommet de Nice (7-9 décembre 2000). Selon ce texte, « l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés ci-après » :

- Article 1 – Dignité humaine
- Article 2 – Droit à la vie
- Article 3 – Droit à l'intégrité de la personne
- Article 4 – Interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
- Article 5 – Interdiction de l'esclavage et du travail forcé
- Article 6 – Droit à la liberté et à la sûreté
- Article 7 – Respect de la vie privée et familiale
- Article 8 – Protection des données à caractère personnel
- Article 9 – Droit de se marier et de fonder une famille
- Article 10 – Liberté de pensée, de conscience et de religion
- Article 11 – Liberté d'expression et d'information
- Article 12 – Liberté de réunion et d'association
- Article 13 – Liberté des arts et des sciences
- Article 14 – Droit à l'éducation
- Article 15 – Liberté professionnelle et droit de travailler
- Article 16 – Liberté d'entreprise
- Article 17 – Droit de propriété
- Article 18 – Droit d'asile
- Article 19 – Protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition
- Article 20 – Egalité en droit
- Article 21 – Non-discrimination
- Article 22 – Diversité culturelle, religieuse et linguistique
- Article 23 – Egalité entre hommes et femmes
- Article 24 – Droits de l'enfant
- Article 25 – Droits des personnes âgées
- Article 26 – Intégration des personnes handicapées
- Article 27 – Droit à l'information et à la consultation des travailleurs au sein de l'entreprise
- Article 28 – Droit de négociation et d'actions collectives
- Article 29 – Droit d'accès aux services de placement
- Article 30 – Protection en cas de licenciement injustifié
- Article 31 – Conditions de travail justes et équitables
- Article 32 – Interdiction du travail des enfants et protection des jeunes au travail
- Article 33 – Vie familiale et vie professionnelle
- Article 34 – Sécurité sociale et aide sociale
- Article 35 – Protection de la santé
- Article 36 – Accès aux services d'intérêt économique général
- Article 37 – Protection de l'environnement
- Article 38 – Protection des consommateurs
- Article 39 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen
- Article 40 – Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales
- Article 41 – Droit à une bonne administration
- Article 42 – Droit d'accès aux documents
- Article 43 – Médiateur
- Article 44 – Droit de pétition
- Article 45 – Liberté de circulation et de séjour
- Article 46 – Protection diplomatique et consulaire
- Article 47 – Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial
- Article 48 – Présomption d'innocence et droits de la défense
- Article 49 – Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines
- Article 50 – Droit à ne pas être jugé ou puni pénalement deux fois pour une même infraction
- Article 51 – Champ d'application
- Article 52 – Portée des droits garantis
- Article 53 – Niveau de protection
- Article 54 – Interdiction de l'abus de droit

C - VERS UNE DÉMOCRATIE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Au-delà du plein emploi, au-delà de nouvelles solidarités, ce qui est en jeu est la mise en œuvre effective des conditions d'une démocratie économique et sociale que notre assemblée appelle de ses vœux. S'il en est ainsi, c'est que la proclamation contenue à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 selon laquelle « *la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale* » demeure un objectif en devenir. De ce point de vue, le rapport, tout en réaffirmant avec force le rôle de l'Etat en tant que promoteur et garant des choix collectifs, souffre d'une insuffisante prise en compte de la capacité d'intervention des acteurs de la vie économique et sociale dans les entreprises, dans les territoires comme dans le débat sociétal et du rôle spécifique des corps intermédiaires.

La régulation est à la fois la recherche d'une conciliation d'intérêts contradictoires et la promotion et la mise en œuvre d'un projet collectif. L'Etat en est partie prenante par des modalités d'intervention qui doivent évoluer.

1. L'Etat, promoteur et garant des choix collectifs

Pour le Commissariat général du Plan, à l'encontre des partisans d'un Etat minimum, l'Etat doit demeurer le promoteur et le garant des choix collectifs qui fondent la vie politique, économique et sociale. Il convient donc de se féliciter de voir ainsi réaffirmé le rôle irremplaçable de l'Etat. Les propositions avancées par M. Robert BOYER, lors de son audition, pourraient éventuellement servir de point de départ à une réflexion ayant pour objectif de rendre l'Etat plus actif :

- le renouvellement des attentes plaide en faveur d'un Etat qui assure la promotion de nouvelles solidarités ;
- le polycentrisme de la politique économique et de la fourniture des services collectifs suscite un Etat « *architecte et maître des réseaux* » ;
- la modernisation souhaitable des rapports sociaux suppose que l'État, garant des droits fondamentaux, joue pleinement son rôle d'impulsion et de coordination. Il doit aussi devenir « exemplaire » dans sa fonction d'employeur.

Au total, l'Etat n'a pas seulement à intervenir quand la régulation économique et sociale est en échec. Il ne peut pas être que « régulateur » ou seulement « stratège ». Peut-il en effet établir des règles et les faire appliquer sans être aussi « organisateur » ? Peut-il faire de la stratégie sans moyens pour la mettre en œuvre ? Il s'agit, en définitive, de rechercher les voies d'un « mieux d'Etat » qui exprime et traduise plus efficacement les demandes sociales. Ce mieux d'Etat doit favoriser les initiatives des acteurs sociaux en respectant leurs projets sans pour autant les instrumentaliser.

1.1. « Articuler les initiatives dans un ensemble cohérent et définir les principes d'intérêt général et les objectifs des politiques à mettre en œuvre »

Le rapport observe que « *l'Etat ne peut aujourd'hui être seul à définir les stratégies souhaitables, ni prétendre imposer une réponse uniforme sur le*

territoire ou dans les entreprises à des problèmes qui se posent de façon de plus en plus différenciée. C'est à lui cependant d'assurer l'articulation des initiatives dans un ensemble cohérent et de définir les principes d'intérêt général et les objectifs des politiques à mettre en œuvre. Les fonctions de l'Etat, garant du pacte social, ne doivent pas se confondre dans ce contexte avec celles de l'Etat employeur. »

Les multiples inflexions intervenues dans les objectifs, les moyens et les résultats des interventions de l'Etat sont ici très finement analysées. Pour la clarté du message et l'impact du rapport, il n'aurait pas été inutile de durcir quelque peu le trait et de souligner combien les transformations observées en France sont parallèles mais bien sûr pas totalement identiques à celles qui sont intervenues dans nombre de pays de l'OCDE. Il semble d'autant plus difficile de résister à ces tendances que la construction européenne montre les limites d'une conception typiquement française de l'Etat-nation.

L'orientation préconisée par le Commissariat recueille l'approbation de notre assemblée qui y voit là rien moins qu'un plaidoyer en faveur d'un Etat pleinement garant de l'intérêt général et fédérateur des initiatives à travers la définition concertée des objectifs collectifs poursuivis. C'est là une façon de rénover et de conforter le rôle d'un « Plan » adapté aux nécessités d'aujourd'hui.

1.2. Mieux insérer l'action de l'Etat dans l'action collective

Le rapport relève qu'*« une démarche d'expérimentation plus systématique et mieux formalisée doit précéder l'adoption de nouvelles dispositions législatives et réglementaires. Cette option conduit à donner toute sa place au dialogue entre les partenaires sociaux et à conférer aux collectivités territoriales une responsabilité et une liberté plus grandes, sous réserve du respect des objectifs et des mandats fixés par la loi. A cette fin, il faut ouvrir des espaces nouveaux pour le dialogue social, notamment au niveau territorial, et conforter la représentativité et la légitimité des organisations syndicales. La recomposition des collectivités territoriales doit être activement poursuivie, et s'accompagner de mesures de grande ampleur, telles que l'élection au suffrage universel direct des conseils de communautés de communes et la redéfinition des relations financières et fiscales entre l'Etat et les collectivités territoriales ».*

Il s'agit là – à juste titre - d'un des axes importants du rapport qui consiste à améliorer les conditions du débat public sur les régulations collectives, élargir la place du dialogue social, renforcer le rôle des acteurs notamment au niveau local, reconnaître le « nouveau rôle » de l'Etat dans la régulation économique et prendre en compte la dimension communautaire et internationale des régulations à promouvoir. Chacun de ces thèmes mériterait des développements conséquents, y compris dans le cadre de saisines spécifiques de notre assemblée. Les remarques qui suivent ne sauraient donc être considérées comme définitives :

- le rapport traite peu des régulations nécessaires reposant sur les corps intermédiaires alors que, dans le dernier chapitre, les partenaires sociaux sont placés « *en première ligne* » des acteurs devant porter la responsabilité des pratiques économiques et sociales ;

- le rapport développe une vision trop étroite du dialogue social dont le champ devrait, comme on l'a vu s'étendre plus largement, ce qui suppose, à la fois, de conforter la représentativité des organisations syndicales, en réglant la question de leurs moyens et en définissant les droits que cela suppose et de définir des droits nouveaux pour les personnels dans l'élaboration et la conduite des mutations technologiques et organisationnelles des services ;
- un tel débat sur de tels enjeux de régulation suppose des lieux d'échanges et de concertation avec les usagers et la population en général ;
- la recomposition des collectivités territoriales et la redéfinition de leurs relations financières avec l'Etat est un thème d'actualité sur lequel notre assemblée a souvent débattu, y compris dans la période récente dans le cadre d'un avis sur « *la décentralisation et le citoyen* ». Elle a même engagé une réflexion sur « *l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* ». Elle souhaite être associée, aux côtés des Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR), aux concertations engagées ainsi qu'aux décisions qui seront prises en la matière par les pouvoirs publics.

Ces quatre remarques définissent, même si c'est de façon lapidaire, des objectifs qui permettraient de conforter et d'améliorer le débat public et la légitimité du pouvoir d'arbitrage de l'Etat.

Dans ce contexte, ne faudrait-il pas examiner le rôle et la responsabilisation des firmes sur le devenir des territoires sur lesquels elles s'implantent ou d'où elles se délocalisent ? Quelles incitations établir pour nouer des partenariats sur des objectifs de gestion des emplois, de formation professionnelle et initiale pour préparer les salariés aux mutations ? Quels efforts spécifiques pour le développement des PME ?

La question de l'efficacité des financements est posée par tous les acteurs : ne faudrait-il pas envisager la création de fonds régionaux pour l'emploi et le développement local, qui viseraient à mutualiser les fonds (aides publiques, crédit bancaire, fonds des entreprises, fonds salariaux...) pour la création d'activités et d'emplois pérennes- Ces dispositifs seraient notamment réservés à des solidarités entre firmes, des mises en réseau de sous-traitants, la mise en coopération des PME, des entreprises de l'économie sociale, aux activités de services ainsi qu'à la réhabilitation des infrastructures autour des objectifs de créations d'emplois et d'activités... De tels dispositifs impliqueraient tous les acteurs et établiraient des liens étroits et reconnus ainsi que des pouvoirs nouveaux de contrôle et d'investigation depuis les bassins d'emploi, reposant sur un partenariat entre services publics de l'emploi et de la formation. Ils pourraient s'inscrire dans des stratégies de co-développement entre régions, entre bassins de vie et d'emplois.

1.3. Transparence des objectifs, débat public, arbitrage

Selon le rapport, « *il est nécessaire que l'Etat définitisse les objectifs qu'il poursuit, sur la base de diagnostics plus transparents et mieux débattus collectivement. Mais le débat ne saurait se substituer à la décision et la fonction*

d'arbitrage de l'Etat doit se renforcer dans plusieurs domaines : rééquilibrage des moyens publics entre les territoires, choix de long terme en matière d'environnement, arbitrages financiers entre les grandes fonctions collectives, notamment. Le renforcement du rôle du Parlement permettrait de donner une plus grande légitimité à ces décisions, parfois difficiles à prendre et contestées au nom d'intérêts particuliers. »

Notre assemblée a eu l'occasion de se prononcer sur telle ou telle de ces questions dans la période récente, qu'il s'agisse de l'articulation entre la prospective, le débat et la décision publique, de l'avenir des régimes de retraite, de l'endettement public, des biotechnologies, des conséquences du naufrage de l'Erika, de l'effet de serre ou, plus généralement, du développement durable dont on peut regretter que la composante matérielle (consommation d'énergie et de matières premières, rejets polluants ou toxiques, production de déchets à éliminer, contraction ou dégradation des espaces naturels) n'ait été qu'effleurée par le rapport alors que notre pays est loin de réaliser ses engagements en la matière. Nous voudrions aussi rappeler la conviction forte partagée par les composantes de cette enceinte : plus que jamais, il importe de permettre à chacun des acteurs de participer à l'élaboration d'une stratégie d'ensemble dont l'Etat doit demeurer le décideur et le garant.

Cette problématique est par ailleurs sans cesse à repenser et à reformuler comme le montre par exemple l'émergence de ce qu'il est convenu d'appeler, avec le sociologue Ulrich Beck, « *la société du risque* », qui suscite de nouvelles formes de consultation, fruits de la contestation envers l'action des autorités et le savoir des experts. La partie du rapport consacrée à ce thème est, sans doute, une des plus stimulantes et des plus novatrices même si l'analyse aurait probablement gagné en cohérence en incluant dans son champ la prévention des accidents du travail ainsi que des nouvelles maladies professionnelles liées aux situations de stress. On y affirme qu'*« une sensibilité croissante de l'opinion se manifeste à l'égard des risques environnementaux, sanitaires et alimentaires. La prise en compte de ces préoccupations et du principe de précaution pose des problèmes nouveaux aux pouvoirs publics : les conditions du débat public, du recours à l'expertise, la prise de décision et le contrôle de son application, la mise en jeu des responsabilités se modifient radicalement. »* Cela pose, en réalité, tout le problème du rapport aux citoyens et aux usagers (avec lesquels un débat éclairé est nécessaire, y compris en amont) qui doivent pouvoir prendre toute leur place aux côtés des experts et des politiques.

Dans cette optique, le Conseil économique et social approuve pleinement les analyses et les propositions du rapport relatives à la question controversée du principe de précaution. Il y retrouve, en effet, les appréciations et les recommandations de l'avis adopté le 7 juillet 1999 sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) qui affirmait d'emblée que les choix à cet égard relèvent de la responsabilité finale des citoyens. Insistant sur la prévention et préconisant l'application du principe de précaution (*« principe qui doit prévaloir et être appliqué à tous les stades »*), il revendiquait la promotion de l'information et de la transparence « pour faire participer les citoyens à l'exercice de la démocratie ».

Ainsi que le confirme le rapport, la situation réclame en effet l'élaboration de règles et de garanties fondées sur l'information, la transparence et l'intervention des acteurs. Loin de diaboliser la science et de mettre en garde a priori et de manière systématique contre les risques éventuellement associés, notre assemblée insistait sur la nécessité de développer les technologies innovantes ; ce qui exige précisément la liberté des choix et des garanties sur la nature, la qualité et la sécurité des informations et des produits. Ce serait également un abus de langage de présenter n'importe quelle application de la recherche comme un progrès dès lors qu'elle satisfait aux impératifs économiques des laboratoires ou des centres de recherches qui l'ont financée. L'expérience montre que tous les acteurs ont leur mot à dire, les chercheurs, les politiques, les citoyens, sans confusion des rôles. Aux chercheurs et experts, de dire à la société si tel risque existe ou non. Aux acteurs politiques et sous le contrôle des populations, de dire si tel risque peut ou non être couru.

A cet égard, le rapport a raison de mettre l'accent sur la fonction du principe de précaution, expression d'une prudence indispensable et sur l'obligation faite aux décideurs en particulier de prendre en considération les risques qui ne sont pas totalement avérés. A juste titre, il rappelle que l'application de ce principe ne doit pas conduire à stériliser toute innovation ni non plus à stopper momentanément la recherche. Notre assemblée pense toutefois que ce principe devrait s'appliquer lorsque le risque n'est pas avéré, mais seulement probable. Par ailleurs, il apparaît indispensable que soit opéré un renversement de la charge de la preuve, celle-ci devant être apportée par les promoteurs du produit et non pas par ceux qui le contestent.

1.4. Mieux contrôler l'application des décisions

Pour le Commissariat général du Plan, « *le contrôle de l'application des décisions et la mise en jeu de la responsabilité des acteurs constituent le corollaire indispensable de la délégation de pouvoir : les procédures d'évaluation devraient être davantage développées et exploitées, mais plus encore la modernisation du fonctionnement de la justice apparaît un dossier majeur des années à venir* ».

L'évaluation des politiques publiques dans notre pays constitue une priorité pour en améliorer l'efficacité. Notre assemblée, qui a d'ailleurs, dans le passé, œuvré en ce sens en participant à (ou en initiant) des exercices de cette nature sur tel ou tel domaine de l'action publique, est prête à s'inscrire dans une démarche de réactivation. En tout état de cause, il convient de s'interroger sur les raisons pour lesquelles des procédures du type « rationalisation des choix budgétaires » (RCB), qui connurent un certain succès jusqu'au début des années 1970, sont aujourd'hui complètement oubliées. Serait-il pourtant inconcevable de les actualiser et d'en réexaminer les modalités pour leur redonner ainsi toute leur pertinence ?

1.5. Améliorer l'efficacité des services publics

Le rapport constate que « *l'amélioration de l'efficacité des services publics, dans le respect des principes d'égalité et d'universalité, auxquels les Français sont attachés, devient cruciale. Des formes de coopération, plus étroites et sans doute plus institutionnalisées, sont à promouvoir entre les services de l'Etat, des*

collectivités locales et des organismes de sécurité sociale, s'adressant aux mêmes publics, afin de parvenir à une simplification des procédures, à une mise en réseaux des informations et des compétences, et à une meilleure prise en compte des besoins et des situations concrètes des personnes ».

Le Conseil économique et social relève avec satisfaction que l'attachement des Français aux services publics est souligné avec force, sans pour autant nier les nécessaires évolutions pour en améliorer l'efficacité et leur permettre de mieux répondre aux besoins, dans le respect de leurs quatre dimensions constitutives : une mission d'intérêt général, un régime de droit public, des institutions publiques chargées d'organiser le service public, un mode de gestion multidimensionnel des entreprises mettant en œuvre d'autres critères – tel que celui d'efficacité économique et sociale – que le seul critère de la rentabilité financière.

On serait tenté, dans cette perspective, d'amorcer un double mouvement de réformes susceptibles de déboucher à terme sur une configuration originale des responsabilités des divers ministères et organismes administratifs.

- d'un côté, comme le souligne le rapport, la création de guichets uniques (dotés des moyens nécessaires en missions et en personnels), par grands domaines de responsabilité de l'Etat permettrait un meilleur accès et une plus grande transparence pour les citoyens, les usagers, les entrepreneurs et les assujettis. A leur tour, les responsables de ces interfaces pourraient se retourner vers l'administration en soulignant les incompatibilités, les incohérences et surtout en proposant des modalités de simplification et de regroupement de tâches qui concourent au même service pour les utilisateurs finaux. Ces intermédiaires seraient donc les acteurs au quotidien de la difficile « réforme de l'Etat » ;
- l'efficacité d'une telle démarche dépendra beaucoup de l'information voire de la formation des usagers notamment pour la connaissance et l'utilisation des NTIC ;
- d'un autre côté, et le rapport le souligne moins, l'administration française est traversée par les recommandations et directives qui sont associées aux traités internationaux, en particulier européens, et aux directives qui déclinent de nouvelles politiques ou des moyens d'évaluation des politiques antérieurement menées. Ce sont alors les ministres et les directeurs d'administrations centrales qui sont les vecteurs de cette seconde source de déstabilisation des procédures antérieures.

Les deux processus pourraient être convergents et permettre l'émergence d'une réorganisation qui soit compatible tant avec la construction européenne qu'avec les exigences de démocratie, de citoyenneté et de transparence.

1.6. Moderniser la gestion de l'Etat

Comme l'observe le rapport, « *le renouvellement de plus de 45 % des effectifs de la fonction publique dans les douze ans à venir et la diffusion des nouvelles technologies devraient permettre de faciliter les évolutions nécessaires. Encore convient-il que l'administration engage sa révolution*

managériale, se dote enfin d'un contrôle de gestion et d'une politique de ressources humaines, que l'Etat sache donner plus de latitude aux acteurs de terrain et que ceux-ci acceptent de prendre effectivement leurs responsabilités dans le respect de la loi. »

Notre assemblée relève une certaine contradiction entre l'affirmation selon laquelle le niveau des prélèvements obligatoires, indicateur par ailleurs très discutable, serait l'expression de choix de société, et l'exigence présentée comme une évidence d'aller vers une baisse de ce niveau. On constate que les politiques de baisse de ce taux généralement pratiquées nourrissent des inégalités. Reste que les prélèvements ne se justifient que s'ils permettent de satisfaire efficacement des besoins collectifs ou d'assurer la cohésion sociale du pays en réduisant les inégalités et l'insécurité face aux aléas de la vie. Dans cette perspective, les besoins collectifs non satisfaits ne manquent pas : minima sociaux, transports collectifs, éducation, santé, exigences de sécurité alimentaire et environnementale... Il en résulte que la recherche d'une conciliation entre la maîtrise des prélèvements et le financement des nouveaux besoins collectifs ne saurait passer par un cantonnement de l'Etat à ses fonctions de régulation et de redistribution, ouvrant la voie à une société à deux vitesses, en particulier dans le domaine de la protection sociale. Cela suppose plutôt la promotion de l'efficacité de la dépense publique à laquelle participeraient les orientations précédemment évoquées.

Le rapport constate avec juste raison que « *les fonctionnaires ne méritent ni excès d'honneur, ni excès d'indignité dans l'appréciation qui peut être portée sur eux : ce sont des Français comme les autres, dont les valeurs et les comportements ont évolué avec ceux des autres Français. Ils traversent aussi une crise de repères, ils ne s'investissent ni plus, ni moins que d'autres dans leur travail, ont tout autant besoin d'autonomie, de considération et de respect que les autres* ». Il ajoute que « *la façon dont ils s'acquittent de leur métier fait généralement l'objet d'une appréciation favorable de la part des Français. (...) On met davantage en cause l'organisation, la machine administrative, éventuellement les cadres dirigeants de la fonction publique que le comportement individuel des agents publics.* » Il relève enfin que « *lorsque la définition de l'intérêt général et des objectifs de la puissance publique devient plus incertaine et plus floue, lorsque la mise en œuvre de politiques volontaristes est battue en brèche par des interventions multiples dont les lobbies ne sont pas absents, lorsque les efforts quotidiens accomplis pour que la situation s'améliore ne sont jamais vraiment reconnus, il s'ensuit logiquement un certain découragement, des crispations devant le changement et des replis sur les « avantages acquis ».* »

A cet égard, opposer, comme le fait le rapport, la fonction publique - bastion de titulaires protégés à vie, à évolution lente - et le secteur privé - évoluant rapidement sous la pression concurrentielle - c'est ignorer que la fonction publique a elle-même, d'un côté recouru aux formes les plus précaires d'emploi, de l'autre, qu'elle a, dans la plupart des cas, accompli des mutations considérables accompagnant la transformation de la société française. Mais il est de fait que la gestion des ressources humaines est particulièrement déficiente dans la fonction publique alors que l'Etat devrait, dans ce domaine comme dans

d'autres, donner l'exemple notamment en anticipant les recrutements et en favorisant les promotions dans les nouvelles qualifications. Le renouvellement nécessaire des effectifs à l'horizon des dix prochaines années devra être l'occasion d'un aggiornamento qui permette, en concertation étroite avec les organisations syndicales, de faciliter les évolutions dans le respect des statuts.

2. Les contours de la démocratie économique et sociale à promouvoir

Le diagnostic dressé par le rapport montre bien la profondeur des attentes des citoyens dans l'ordre de la participation démocratique à la vie de la cité, ce qui va au-delà d'un simple aménagement du dialogue social. Une société ne peut se développer sans confrontation et dialogue d'acteurs aptes à porter les valeurs et les intérêts communs de ses membres à négocier des accords collectifs. Ce qui est en cause n'est autre que le rapport du citoyen, dans tous les sens du terme, en temps que salarié, consommateur, usager..., aux décisions qui le concernent dans sa vie quotidienne. C'est à la définition des contours de la démocratie économique et sociale que réclament les mutations et les besoins de la société que sont précisément consacrés les développements qui suivent.

2.1. Une exigence du moment

La période actuelle appelle des solutions qui ne se réduisent pas à des démarches instrumentales et des politiques du seul court terme. Il s'agit de lier enjeux économiques et dimensions non économiques, le « social » et le « sociétal ». Si la démocratie est contredite par le dessaisissement des citoyens, le maintien, voire l'extension des inégalités et le poids des exclusions, c'est sa crédibilité même qui s'émousse. Si, dans les sphères de la société, ce sont les valeurs privatives de l'argent qui l'emportent sur celles du bien public, comment croire aux valeurs de l'intérêt général et de la solidarité mises en exergue par le Commissariat général du Plan ? Le lien social pose un défi majeur, celui de la démocratie et de la place des personnes et des citoyens.

Plusieurs aspects, mis clairement en lumière par le rapport, sont à souligner :

- d'abord, il démontre l'existence de fortes inégalités sociales et leur augmentation durant les dernières décennies. La correction de ces inégalités et aussi la redistribution ne suffisent plus à contrecarrer la spirale inégalitaire ; celle-ci est aujourd'hui un élément à part entière d'une conception exclusive de la rentabilité et donc de certaines stratégies d'acteurs, tant au niveau national qu'au plan international. La question posée alors est bien celle du développement qui suppose précisément l'autonomie et la responsabilité de chaque individu ;
- le rapport souligne ensuite l'importance de la révolution technologique. L'innovation devient un phénomène collectif, l'information un élément directement « productif », qui présente la particularité de s'enrichir en s'échangeant ;
- enfin, produit, pour une large part, de la révolution énoncée plus haut, qui a notamment nourri la globalisation financière, la mondialisation prend une dimension propre qui bouscule le salariat et toute l'organisation sociale, car il y a une reconfiguration du travail qui

associe étroitement déstabilisation, déstructuration, redistribution et création de potentialités nouvelles.

La conscience des effets logiques ou pervers d'une mondialisation sans limites a émergé. Elle apparaît notamment dans les mouvements de « *contestation citoyenne des méthodes et des objectifs* » des négociations internationales. Mais elle sera insuffisante si elle ne débouche par sur la définition de conceptions et de réponses alternatives de l'organisation sociale et économique. Dès lors tous les acteurs reconnaissent la nécessité d'une amélioration de la démocratie représentative. Mais celle-ci suppose aussi, pour sa propre efficacité, une démocratie participative bien réelle de la société elle-même et donc des individus, de leurs organisations et associations, sans confusion des genres. L'enjeu n'est pas celui de normes imposées ou concédées, mais de droits négociés et effectifs.

Au sein d'une société où « l'informationnel » traverse tout ce qui l'irrigue, l'efficacité, qu'il s'agisse du niveau professionnel, politique, économique, social ou environnemental, est de plus en plus liée à l'implication directe des acteurs, à tous les niveaux de la société, des organisations, des institutions et des territoires, avec au centre le développement des capacités humaines et l'appropriation de pouvoirs nouveaux. Et, dans ce sens, comme le montre le rapport, on ne saurait laisser sans risques graves, la France, l'Europe ou les institutions internationales aux seuls marchés ; il s'agit au contraire d'en faire des terrains de décision comme des espaces de construction solidaire.

Cette réalité met deux questions au premier plan : d'une part, les conditions d'engagement, individuel et collectif, des organisations et associations, et d'autre part, le rôle que les uns et les autres peuvent jouer avec les moyens que cela suppose. Il en résulte une exigence, celle de la « démocratie sociale » ; il s'agit de mettre en adéquation démocratie délégataire et aspirations des individus à être acteurs du progrès et des mutations de la société, de conjuguer démocratie de représentation et démocratie participative, dans un ensemble où le social et l'économique seraient deux éléments indissociables d'un champ nouveau d'intervention.

Le « social » a besoin de « dialogue », donc de négociation et aussi d'accords-cadres et de contrats, mais il lui faut des droits de discussion, d'élaboration et d'intervention. La société a besoin de lieux et de règles, aux divers niveaux, professionnel, entreprises, territoires. La « performance globale », le progrès social dépendent de la maîtrise collective et individuelle des processus de production et des activités de service, de la qualité d'adaptation et des motivations individuelles.

Nous sommes dans l'inédit, dans le non résolu : il y a des solutions à inventer, des pratiques à expérimenter, avec la certitude, fortifiée par l'expérience des dernières décennies, que les problèmes d'aujourd'hui ne sont pas forcément justiciables des rôles et des réponses d'hier. L'objectif n'est pas seulement de corriger des « excès », bien réels, des marchés, ou des « bavures » des décisions ou directives des Etats. L'équilibre général d'une telle société ne vaut que si chacun est convaincu qu'il participe aux décisions qui le concernent. Cette évolution fait de la personne autonome, de la solidarité et de l'intervention des acteurs le cœur de toute « régulation » économique et de toute la vie

démocratique. Ce qui fonde la vigueur des nouveaux mouvements sociaux décrits par le rapport, ce n'est pas le ressentiment mais l'espérance, ce n'est pas la crainte d'un monde qui bouge et se transforme, mais le désir d'être acteur des mutations que la société engendre ou appelle. En bref, le Conseil économique et social estime qu'un travail de prospective exige de prendre en compte, sinon de répondre à, ce désir qui s'exprime de plus en plus, dans tous les domaines.

Il y donc urgence de nouvelles régulations, publiques, collectives, nationales et internationales résultant d'un débat et d'une concertation véritables. L'enjeu n'est pas d'abord de motivation, mais avant tout de place et de moyens d'intervention des hommes et des femmes et de leurs organisations dans l'entreprise et dans la société. Dès lors des questions sont posées qui alimentent le débat des acteurs eux-mêmes : y a-t-il des rôles à changer et des structures à créer ? Faut-il sortir des rôles distribués par l'Histoire et la pratique et redéfinir les champs d'intervention des différents acteurs sociaux, économiques, associatifs, politiques ?

Cette urgence est d'autant plus grande que les problèmes sont aigus, le plus souvent inédits et sans réponses acquises et crédibles a priori. Comme le montre le rapport, et pour ne prendre que cet exemple, la notion de risque a beaucoup évolué : les risques ne sont plus de purs aléas, mais résultent de plus en plus de l'étendue et de la complexité de l'action humaine, de ses mobiles, des imprévoyances ou d'abus de pouvoir.

Sur tous ces aspects, la France connaît un grave déficit de débat public : « *Tantôt par commodité, ou sous le coup de l'urgence, il est éludé ou tronqué. Tantôt, il a bien lieu, mais les « experts et les élites » sont souvent les seuls acteurs qu'on entend, qu'on écoute et qui influencent réellement la décision, au risque, ce qui ne manque pas d'arriver, que les autres acteurs se sentent étrangers à des décisions qui pourtant les concernent directement... »* (« Prospective, débat, décision publique », op. cit.).

Il ne suffit pas de pouvoir discuter des décisions, encore faut-il pouvoir débattre des options possibles, a priori, et pas seulement a posteriori, sans confusion des genres et des responsabilités. La démocratie sociale ne recèle-t-elle pas de nouvelles questions pour la légitimité et la représentativité des acteurs ? A besoins et temps nouveaux, conditions de légitimité nouvelles, moyens et pouvoirs nouveaux pour les organisations concernées.

La démocratie politique a sa propre légitimité. Il ne saurait être question d'en contester ni d'en limiter la portée au moment où il s'agit précisément de la renforcer. Il ne s'agit évidemment pas d'opposer la démocratie sociale à la démocratie politique. L'une et l'autre se nourrissent mutuellement.

Le Conseil économique et social qui réunit en son sein les représentations de la société civile, peut contribuer aux réponses à apporter aux problèmes de la société. En ce sens, ses travaux participent de la démocratie sociale, comme dimension spécifique et irremplaçable de la démocratie tout court, démocratie sociale qui doit reposer sur l'échange, la concertation, la consultation, la négociation et aussi la définition et l'exercice de droits nouveaux de débat et d'intervention des acteurs, notamment des salariés, des citoyens en général.

2.2. Le rôle des acteurs

Ainsi, ce qui frappe aujourd’hui et que confirment notamment les chapitres I et VII du rapport, ce sont la recherche et la volonté d’une réappropriation démocratique de la vie, du travail, de l’action citoyenne. Le récent sondage CSA/CES, effectué dans le cadre de la première « Biennale du futur » qui s’est tenue au Palais d’Iéna les 18 et 19 octobre 2000, montrait que 71 % des Français considèrent l’intervention des citoyens dans la société comme une nécessité positive pour affronter le « futur ». Ils souhaitent maîtriser leur devenir social. Les citoyens aspirent à une reconnaissance sociale dans l’entreprise, dans la cité et dans l’Etat, aux plans national et européen tout particulièrement, reconnaissance qui ne soit pas compartimentée ni réduite à chacune de ces dimensions.

La démocratie fait référence à la conjugaison d’aspirations et d’interventions individuelles d’une part et d’une volonté collective, définissant l’intérêt général, d’autre part. Son enrichissement, en validant l’autonomie des salariés, des usagers, des consommateurs, des citoyens en général, appelle à un considérable progrès de la légitimité et de la représentativité des acteurs.

Le système de relations sociales apparaît bloqué. Un simple aménagement, dans l’urgence, du « dialogue social » ne saurait suffire. Il y faut sans doute une ambition plus grande de constructions sociales répondant aux mutations de la société. Le besoin s’affirme de redéfinir les voies et les contenus d’autres relations sociales, de conforter et d’inventer des normes collectives. Tous les niveaux sont interpellés, entreprise, branche, interprofessionnel, territoires, Europe et aussi Etat.

Les processus à l’œuvre dans les entreprises sont encore trop souvent marqués par une distance croissante entre lieux de décision et exercice de citoyenneté.

Les mutations intervenues dans la vie des entreprises, bouleversements dans l’organisation et le travail, restructurations, délocalisations, fusions, accords qui se font et se défont au sein des grands groupes sont autant de repères significatifs à cet égard. Le fait accompli prime sur la consultation, et le plus souvent les salariés et leurs représentants sont, de fait, exclus du débat sur les choix stratégiques et sur l’élaboration de décisions qui conditionnent leur présent et leur avenir, sans parler de la majorité des entreprises où il n’existe pas, de fait ou de droit, de représentation syndicale.

Une exigence s’affirme, celle de pouvoir être mieux informé et consulté en amont, lors de l’élaboration des orientations et, en aval, lors de leur exécution. La nécessité d’une autre articulation entre le social et l’économique, plaçant l’homme au centre, est aujourd’hui revendiquée par tous les acteurs. Cela est impensable sans l’affirmation et la concrétisation d’une tout autre place des salariés dans l’entreprise. Ne faudrait-il pas alors préciser les besoins et examiner les conditions d’amélioration des instances de représentation et d’expression des salariés, de définition de droits nouveaux, non seulement droits de donner un avis, de critiquer, mais aussi de proposer et d’intervenir sur d’autres logiques, pour d’autres réponses, fondées sur les besoins économiques et sociaux ? Il serait à cet égard intéressant de prendre en compte l’expérience des entreprises se

réclamant de l'économie sociale, les coopératives, les mutuelles ou encore les associations ayant des activités économiques.

L'enjeu démocratique met également au premier plan la question de **la cité et des territoires**. En dépit des avancées liées à la décentralisation, le déficit est flagrant : il résulte du décalage existant entre la dimension et la diversité des questions auxquelles les citoyens sont confrontés au niveau local et la modestie de leurs moyens d'information, de concertation et d'expression auprès des collectivités et des pouvoirs publics. Certes, des progrès sont enregistrés, grâce à des initiatives des collectivités et à l'action du mouvement associatif. Mais, chacun peut citer nombre de transferts ou d'abandons d'activités, d'implantations ou de regroupement d'entreprises, de projets, de contrats de Plan, de réalisations de réseaux de santé, d'éducation, de centres commerciaux..., dont la finalité, la nature et les modalités de mise en œuvre n'ont pas fait l'objet de véritable réflexion et confrontation avec la population et ses représentants. Les citoyens sont réduits dans ce cas à n'être que spectateurs, la plupart du temps des « utilisateurs », mais trop rarement des acteurs.

Il y a urgence à donner la possibilité aux intéressés, salariés, usagers, consommateurs, en tant que citoyens, d'influer sur le « local » et sur le « global » ; donnée essentielle pour conforter l'action des uns et des autres, c'est en même temps une condition pour l'efficacité des dynamiques territoriales et des stratégies économiques, sur les bassins d'emploi notamment.

L'élaboration et la mise en œuvre de réponses adaptées aux besoins et à l'intérêt général justifient l'établissement de procédures et de dispositifs démocratiques dans les régions et localités pour définir les priorités, procéder à l'évaluation des solutions retenues. Construire d'autres relations sociales suppose de ne pas éluder les contradictions. Mais une telle ambition ne peut se limiter à la coexistence organisée d'intérêts contradictoires ; elle doit viser un projet collectif dont la crédibilité dépend de la contribution du plus grand nombre d'acteurs de la société civile organisée, en particulier dans le cadre des CESR dont la vocation consultative et les responsabilités restent sous-estimées, de leurs moyens d'action et de leurs prérogatives.

L'Europe sociale, on l'a vu, reste encore trop introuvable. Une certitude se dégage de l'expérience ; sa construction est illusoire sans la participation des citoyens et des acteurs économiques et sociaux. Cela est vrai aussi des nécessaires projets communs de développement : pour faire converger des intérêts et des stratégies, il faut absolument des lieux et des moyens de discussion et d'élaboration.

Comment construire des relations sociales européennes avec tout ce que cela implique comme rencontres, comme liens, comme projets concertés, telle est la question décisive : information mutuelle entre les acteurs européens, projets réclamant l'organisation de partenariats, établissement de règles communes et d'un vrai dialogue social au niveau des groupes, des secteurs, du territoire, avec des acteurs qui débattent, qui proposent, qui interviennent, qui s'investissent dans des réseaux européens comme dans la préservation et la coordination des politiques nationales, telles sont les pistes qu'il s'agit d'ouvrir.

Il est indispensable que, plus qu'aujourd'hui, les acteurs sociaux soient présents, actifs sur les enjeux européens et puissent mettre en œuvre une capacité de proposition et de concertation sur les choix stratégiques, au sein des institutions, notamment du Comité économique et social européen et dans des espaces qui restent encore à construire. Les Conseils économiques et sociaux des différents pays sont des espaces irremplaçables et ont un rôle à jouer pour y contribuer.

Une autre question fait débat dans l'ensemble des pays européens, celle **des rapports Etat – contrat – acteurs sociaux**. Elle possède une dimension particulière en France marquée par les moments forts de son histoire, notamment celui de la Révolution française. Manifestement, cette articulation est aujourd'hui en crise, notamment en ce qui concerne les rapports entre la loi et le contractuel. Si les problèmes sociaux doivent trouver des réponses dans des accords collectifs entre acteurs concernés, on ne saurait exclure le rôle de la loi, garantie, dans notre pays, de l'intérêt général et qui, comme le stipule l'article 34 de la Constitution « *détermine les principes fondamentaux (...) du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale...* ».

Devant l'ampleur des changements et des mutations, la complexité des questions économiques et sociales, la grande diversité des situations, il est illusoire de penser que l'Etat puisse seul assurer les régulations et élaborer les garanties nécessaires. Il faut donc réfléchir aux conditions à réunir pour que les acteurs exercent leurs responsabilités. La confrontation des intérêts en présence dans la négociation est un élément fondamental de la structuration des rapports sociaux. Les acteurs participent ainsi à la construction de l'intérêt général dont la définition appartient bien aux pouvoirs publics. La loi prime sur le contrat collectif parce qu'elle définit les principes fondamentaux et le cadre dans lequel s'organise l'expression de ce contrat. Dans ces conditions, cela suppose de réexaminer les règles du jeu, l'articulation loi – négociation ainsi que la place et le rôle joué par les différents acteurs.

Par ailleurs, comment ne pas souligner que la légitimité des conventions et des accords collectifs sera d'autant plus reconnue qu'elle pourra s'appuyer sur des règles de représentativité des forces sociales valorisant les principes démocratiques auxquels nous sommes tous attachés ?

Dans un tel contexte, en fait, **n'est-ce pas la question plus générale du statut des acteurs (comme de celui des titulaires de mandats associatifs qui sont toujours non reconnus) qui se trouve posée ?**

La démocratie sociale repose sur une logique d'acteurs collectifs qui se fonde sur leur légitimité. Cette logique est aussi celle d'acteurs autonomes dans leurs orientations et dans la qualité des relations qu'ils construisent les uns avec les autres. Or, aujourd'hui, aucun d'entre eux ne peut éluder des questions qui traversent toutes les composantes, organisations patronales, syndicats, associations, institutions, organismes paritaires et pouvoirs publics.

Le débat est omniprésent, dans les faits comme dans les échanges entre des acteurs convoqués par les bouleversements de la société, par les rôles pris par le champ du social et du « sociétal » et par les responsabilités qui en résultent pour chacun. Qu'est-ce que la démocratie sociale ? Quel mode de vie, à notre époque

du couple démocratie délégataire et démocratie participative ? Quelle légitimité pour l'une comme pour l'autre ? Quels droits et quels moyens nouveaux pour les syndicats et pour les associations pour en assumer les responsabilités ? Face à des besoins nouveaux et devant des problèmes inédits, quelles voies et quels contenus de la légitimité et de la représentativité ? Qu'en est-il des rôles établis, dans une répartition convenue, depuis bien longtemps ?

Il s'agit d'un des défis de cette aube du prochain siècle. Il y a urgence à engager une réflexion approfondie sur les enjeux, sur les modalités et sur les acteurs de la démocratie sociale. Avec sa vocation et sa nature, il serait impensable que le conseil économique et social reste en dehors de ce débat. Notre assemblée a l'ambition de contribuer à élaborer des réponses grâce à l'expérience de ses membres, en s'appuyant sur son potentiel de convergences. En se saisissant de ce sujet, dans des formes à préciser, elle apporterait ainsi sa pierre à une construction que réclame la société.

CONCLUSION

Au terme de cet avis, le Conseil économique et social se félicite de l'exercice engagé par le Premier ministre. L'impression finale est cependant celle d'un décalage entre un diagnostic lucide et parfois sévère quant à l'état de la société française et aux défis qui lui sont lancés et des propositions insuffisantes au regard des enjeux. Celles-ci sont d'ailleurs présentées seulement comme « *de nouveaux principes et de nouvelles démarches pour l'action* ». Il aurait fallu aller plus loin dans le sens de la promotion d'une démocratie sociale plus active, fondée sur les principes d'égalité entre les citoyens et de justice sociale, d'une efficacité économique et sociale répondant mieux au diagnostic. Autrement dit, faire vivre le pacte républicain et les valeurs qui le fondent, tel aurait pu être le cœur du rapport et de la vision proposée pour le moyen terme.

Les enseignements à tirer, pour le Commissariat général du Plan, de cette première expérience, dans la perspective notamment du prochain exercice - qui devrait se situer en 2003 -, se dégagent nettement des développements qui précèdent : l'existence de ce rapport et le débat qu'il impulse au sein de la société française illustrent, s'il en était besoin, l'utilité, la nécessité d'un lieu « *porteur de l'exigence de cohérence au vu d'expertises et de concertations socioprofessionnelles* » et capable d'éclairer l'avenir sur la base d'une confrontation large et féconde des approches et des opinions. Ce lieu n'est autre que le Commissariat général du Plan dont les moyens et l'activité, qui ont fluctué en volume au cours de la dernière période, doivent être adaptés en qualité et en quantité aux exigences de cette mission essentielle et dont les travaux doivent pouvoir s'enrichir des apports des autres lieux de réflexion prospective tant en France qu'à l'étranger.

Pour l'avenir, les questions de méthode et de procédure devront être examinées avec une toute particulière attention afin que la concertation soit non seulement plus approfondie mais plus efficace dans l'intérêt même de la pérennité souhaitable de cet exercice. Dans ce cadre, le Conseil économique et social a incontestablement un rôle important à jouer, y compris en étant associé dès l'amont à la réflexion prospective, dès lors que, conformément aux conclusions de l'avis intitulé « *Prospective, débat, décision publique* », « *le concours des acteurs économiques et sociaux est nécessaire pour permettre un dialogue sur les diagnostics, identifier les éventuels effets négatifs des hypothèses et expliciter les aspects organisationnels qui conditionnent souvent les stratégies des acteurs. Cette confrontation des expériences est souvent ce qui fait le plus défaut pour qu'éclosent des projets forts parce qu'opérationnels et partagés* ».

Le Conseil économique et social souhaite que le gouvernement, dès la fin de l'actuel exercice, prenne les initiatives pour pérenniser et améliorer la démarche prospective - qui devrait être triennale - en y associant les acteurs concernés.

Une nouvelle articulation avec le Commissariat général du Plan est donc à inventer afin qu'à côté ou en complément de l'expertise technique – dont relève

aussi le Conseil d'analyse économique avec lequel les relations devraient se préciser -, l'expertise sociale que recèlent les membres de cette assemblée devienne véritablement « *partie prenante de l'élaboration d'un projet pour le pays, celui d'une démocratie fondée sur le dialogue et la participation de toutes les forces de la Nation* » (« *Prospective, débat, décision publique* », op. cit.) Ce projet prospectif pourrait s'appuyer notamment sur les travaux passés et à venir du Conseil qui couvrent tout le champ de l'économique et du social. Le bilan de la mise en œuvre des orientations finalement retenues par le gouvernement, préalable nécessaire à l'élaboration du prochain « *rapport sur les perspectives de la France* », devrait permettre également d'en préciser les nouvelles modalités d'élaboration et de concertation. Les partenaires sociaux devraient être associés dès l'amont à cette démarche par le biais notamment d'une saisine de notre assemblée.

Cette expérience invite enfin à promouvoir les conditions d'un débat public plus ouvert sur les perspectives de la France à moyen terme auquel notre assemblée est prête à participer. Elle a d'ailleurs pris la décision d'organiser les « *Biennales du futur* » associant les acteurs concernés (Etat, administrations, partenaires sociaux, collectivités, entreprises, chercheurs, ...) dont la première a eu lieu en octobre 2000 et qui devraient constituer le point de convergence de ses travaux à venir de prospective. Plus fondamentalement, il s'agirait de construire un réseau de confrontation et de concertation apte à assurer l'écoute et à recueillir l'opinion, les aspirations des différentes composantes de la population. Mais, au-delà, le Parlement, qui sera amené à débattre des perspectives tracées par le rapport du Commissariat, ne devrait-il pas pouvoir se prononcer par un vote formel, en s'appuyant notamment sur l'avis du Conseil économique et social dont les grands axes pourraient aussi lui être présentés publiquement par le rapporteur ? Ce débat devrait toutefois impliquer aussi en profondeur les citoyens, y compris au niveau local via les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR), selon des modalités à définir.

La prospective n'a de sens que si elle s'inscrit dans le débat public et permet non seulement d'éclairer utilement la décision mais d'en faciliter la mise en œuvre grâce à son appropriation par les acteurs. Ce « *rapport sur les perspectives de la France* » a marqué une étape en ce sens. Reste désormais à aller plus loin à l'occasion des prochains rapports dont la portée et le rayonnement reposeront sur l'implication et la responsabilité collective des acteurs concernés, Etat, partenaires sociaux, collectivités territoriales, dans l'intérêt bien compris de l'avenir de notre pays.

Bibliographie indicative des travaux du Conseil économique et social

Rapporteur	Sujet	Date d'adoption
M. Bailly	Prospective, débat, décision publique.	1998.07.08
M. Bouche	L'agriculture face aux risques climatiques.	1998.11.25
M. Bouchet	Les leviers immatériels de l'activité économique.	1994.05.25
MM. Bouchet, Calvet	Economie et prospective de l'eau dans le bassin euro-méditerranéen– La gestion agricole de l'eau dans les pays méditerranéens : situation actuelle et perspectives.	1997.11.28
Mme Brunet-Lechenault	La décentralisation et le citoyen.	2000.06.21
M. Bury	Avant-projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire.	1998.07.08
M. Cambus	Prospective, planification et programmation dans l'Europe du Marché unique.	1994.05.10
Mme Cayet	Prospectives pour un développement durable : quelle politique de coopération avec les pays de l'Union économique et monétaire Ouest-Africaine ?	1999.06.09
M. Clapin	Effet de serre et prospective industrielle française.	1997.10.15
M. Debout	Travail, violences et environnement.	1999.11.24
M. Decisier	L'accompagnement des personnes en fin de vie.	1999.02.24
M. Evin	Les droits de la personne malade.	1996.06.12
M. Fabre	Les accidents du travail et les maladies professionnelles : analyse et prévention.	1994.02.23
M. Fiterman	La future organisation gazière française.	1999.10.27
MM. Fiterman, Muller, Tardy, Mme Battut	Les causes et les conséquences du naufrage du pétrolier Erika.	2000.03.29
M. Gaudy	Les perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2010-2020.	1999.02.24

Mme Gaulle Anthonioz (de)	Evaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté.	1995.07.12
Mme Gaulle Anthonioz (de)	Avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale.	1996.12.11
M. Gonnard	Le suivi de l'effet de serre.	2000.10.25
M. Gualezzi	Le bruit dans la ville.	1998.04.15
M. Hadas-Lebel	La future organisation électrique française.	1998.05.13
M. Herth	L'Europe et les enjeux géostratégiques de l'équilibre alimentaire mondial.	1995.11.29
M. Le Duigou	Endettement et surendettement des ménages.	2000.01.26
MM. Le Fur, Rouvillois	La France face au défi des biotechnologies : Quels enjeux pour l'avenir ?	1999.07.07
Mme Lebatard	Les perspectives sociodémographiques à l'horizon 2020-2040.	1999.07.06
M. Lorthiois	Mutations de la société et travail social.	2000.05.24
Mme Mengin	Développement local et politiques d'aménagement du territoire.	1998.10.28
M. Méraud	La dépense publique en France : évolution sur trente ans et comparaison internationale.	1994.11.08
Mme Mourges (de)	Crise de l'économie et crise du système monétaire international.	1996.02.14
M. Naulin	Prévention et résolution des conflits du travail.	1998.02.11
M. Parrotin	Projet de loi d'orientation pour le développement du territoire.	1994.06.01
M. Pasty	Bilan et perspectives du processus de Barcelone.	2000.10.25
M. Pasty	Les enjeux des négociations commerciales multilatérales du millénaire.	1999.11.24
M. Pecqueur	Pour une politique énergétique de l'Union européenne.	1995.05.23
M. Picard	L'élargissement de l'Union européenne : conditions et conséquences.	2000.06.28
M. Prate	L'élargissement de l'Union européenne et ses conséquences pour l'économie française.	1997.03.11
Mme Raiga	Les droits fondamentaux de l'homme au travail dans une économie mondialisée.	1996.03.13
M. Raignoux	Quel devenir pour la planification française ?	1995.09.27
Mme Rey	Le travail à domicile.	1999.02.10
M. Rycke (de)	La formation : une nécessité pour accompagner les changements dans les exploitations agricoles.	2000.10.11
M. Teulade	L'avenir des systèmes de retraite.	2000.01.12
M. Walter	Le travail à temps partiel	1997.01.29

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis	
Nombre de votants.....	180
Ont voté pour	84
Ont voté contre	21
Se sont abstenus.....	75

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 84

Groupe de l'agriculture - MM. Le Fur, Szydlowski.

Groupe des associations - MM. Jean Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CGT - MM. Alezard, Andouard, Mmes Brovelli, Crosemarie, MM. Decisier, Demons, Mme Duchesne, MM. Junker, Larose, Le Duigou, Mme Lemoine, MM. Manjon, Masson, Moulin, Potavin.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Courtois, Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Verdier.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Bailly, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Gérard, Mme Rastoll, M. Reucher.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - M. Gata.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Bichat, Mme Brunet-Léchenault, M. Duhartcourt, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Garcia, M. Ghayet, Mme Guilhem, M. Jeantet, Mmes Le Galiot-Barrey, Lindeperg, MM. Mékachera, Motroni, Mme Pailler, MM. Piazza-Alessandrini, Didier Robert, Mme Rossignol, MM. Schapira, Souchon, Steg, Mme Steinberg, MM. Taddei, Teulade.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Boué, Bouis, Brin, Guimet, Laune, Mme Petit.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

Ont voté contre : 21

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Cerruti, Chesnaud, Freidel, Pierre Gauthier, Gilson, Gorse, Joly, Kessler, Lebrun, Leenhardt, Noury, Pellan-Finet, Pinet, Scherrer, Séguy, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Cannac.

Se sont abstenus : 75

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, Pierre Bastide, de Beaumesnil, Jean-Pierre Boisson, Mme Chézalviel, MM. Compiègne, Ducroquet, Duval, Giroud, Mme Gros, MM. Hervieu, Louis, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Raoult, Rousseau, Salmon, Thévenot.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Battut, Briand, M. Bury, Mme Coeurdevey, M. Denizard, Mme Lasnier, MM. Lorthiois, Mennecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweegehe.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Mme Prud'homme, M. Wéber.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Bellot, Mme Biaggi, MM. Bouchet, Caillat, Gamblin, Grandazzi, Mme Hofman, MM. Jayer, Jayez, Mme Monrique, MM. Pinaud, Roulet, Sohet.

Groupe des entreprises privées - M. Ghigonis.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - M. Cariot.

Groupe des personnalités qualifiées - Mme Braun-Hemmet, MM. Camoin, de La Loyère, Pasty, Pompidou.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - Mme Marcilhacy.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'agriculture

La société française évolue et se transforme. Des changements importants sont apparus au cours de ces dernières années, qui sont porteurs de tendances nouvelles pour l'avenir. Les besoins d'information se font plus pressants. Le regard que nous portons sur la société qui est la nôtre se fait plus critique.

Il est aujourd'hui d'évidence que « les citoyens aspirent à être les acteurs des mutations que la société engendre ou appelle ».

Pour être efficiente, l'aspiration vers une plus grande démocratie sociale doit cependant prendre appui sur des éléments concrets. Sans l'économique, que peut être le social ? L'économie reste un moteur essentiel de l'intégration sociale et de la lutte contre les inégalités persistantes.

Le groupe de l'agriculture aurait, à cet égard, aimé que l'avis prenne mieux en compte les perspectives économiques de la France. Là aussi, il y a un réel besoin de repères et de débats publics, que l'on ne saurait négliger :

- Certes, la conjoncture actuelle demeure porteuse et la croissance s'affermi. Pourtant, des éléments d'inquiétude existent qui ne peuvent être ignorés. Le maintien à un niveau élevé des cours pétroliers, l'évolution de l'économie américaine, ou encore le risque inflationniste contenu dans la dépréciation persistante de l'euro pourraient infléchir les perspectives de croissance espérées. Nous devons en avoir conscience dans le choix des politiques économiques proposées à la France.
- L'Etat est le garant de l'intérêt général et des choix collectifs qui fondent l'organisation de notre société. Il est, à ce titre irremplaçable, et nul ne songerait à le contester. Il lui appartient de se projeter dans l'avenir pour organiser les conditions nécessaires à un développement favorable de notre pays. Il en est ainsi de la transition démographique de 2005 et de la difficile question des retraites. Il en est également, dans un tout autre domaine, de la nécessité d'intervenir de façon ferme et efficace afin de ne pas laisser se développer des psychoses irraisonnées (exemple: la maladie de l'ESB) qui se révèlent fortement préjudiciables à l'économie de toute une filière et à la cohésion de la société.

L'Etat doit être le régulateur de notre société. Mais il ne saurait se substituer à ses acteurs. Il doit encourager l'initiative individuelle et collective et non prendre sa place. Il doit laisser aux acteurs économiques et sociaux la marge de manœuvre nécessaire au développement de l'entreprise individuelle et in fine au dynamisme de l'économie.

- L'Europe demeure une ambition politique et économique essentielle pour la France. Sa construction et son intégration avancent pas à pas. La mise en place de l'euro, représente pour tous ceux qui ont connu les effets pernicieux des variations de change un succès indéniable. C'est pourquoi, il importe particulièrement que l'Union fasse preuve de la maturité politique suffisante pour relever les défis qui se poseront à elle dans l'avenir. Citons l'élargissement

aux pays de l'Europe centrale et orientale : l'Union saura-t-elle procéder aux réformes institutionnelles nécessaires au maintien de sa cohésion et aux réformes économiques nécessaires à une intégration réussie ? Citons encore les négociations qui vont s'ouvrir très prochainement dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce : l'Union saura-t-elle parler d'une seule voix pour défendre les intérêts qui sont ceux de ses Etats membres ?

Groupe de l'artisanat

Face à une vision de l'avenir de plus en plus brouillée par la mondialisation, la rapidité et la complexité des mutations plus ou moins bien vécues par nos concitoyens, le groupe de l'artisanat salue l'initiative d'une saisine gouvernementale sur les perspectives de la France qui confirme la reconnaissance de la place du Conseil économique et social dans les institutions tout autant que son expertise économique et sociale dans l'enrichissement du débat politique.

Pour améliorer cette démarche de prospective, il nous semble préférable de retenir plutôt une périodicité quinquennale que triennale et d'inverser l'ordre des consultations en confiant au Conseil économique et social l'élaboration du rapport sur les grandes orientations de la France afin qu'il serve de base à celui du Commissariat général du Plan.

Au-delà des clarifications nécessaires entre l'analyse et les propositions et leur ordonnancement dans le temps en fonction de l'urgence des décisions à prendre, le groupe de l'artisanat insiste sur la nécessité de placer les travaux de prospective dans « un optimisme méthodologique » mettant en valeur davantage les futurs possibles, les initiatives à soutenir, les projets porteurs et innovants pour demain, donner envie aux jeunes d'entreprendre et s'épanouir dans le travail.

Cette dimension est loin de celle adoptée dans l'avis dont la teneur générale aurait gagné à mieux analyser et prendre en compte la réalité économique et sociologique des entreprises artisanales.

En effet, celles-ci ne se reconnaissent pas dans les descriptions de l'entreprise et de ses stratégies les tenant « pour responsables des carences, facteurs puissants de création, d'amplification et perpétuation des inégalités sociales, de l'intensification du travail portant atteinte à la santé des travailleurs, de la dégradation des conditions de travail ou porteur de rapport de force défavorable aux salariés » !!!...

Pour le groupe de l'artisanat, les futurs souhaitables passent par l'interactivité indispensable entre l'économique et le social, la satisfaction des aspirations sociales ne pouvant ignorer l'indispensable performance économique.

Persuadé que le soutien à la croissance, à l'activité et à la valeur travail contribue plus à enrayer l'exclusion et les inégalités que plus d'Etat, le groupe de l'artisanat souhaite voir reprises, dans le cadre de la prospective, les mesures de soutien à l'activité telles que celles largement développées pour les PME dans le rapport du Commissariat général du Plan plutôt que celles décrites dans l'avis vues sous l'angle exclusif de la sous-traitance ou de la mise en réseau, qui nient

le rôle des entreprises artisanales dans la dynamique de l'emploi et des territoires.

Pour le groupe de l'artisanat, il faut rompre avec la construction d'une société de plus en plus réglementée où la loi finit parfois par contredire la loi, et tout mettre en œuvre pour créer une société où l'individu serait valorisé, autonome, faisant confiance à son intelligence et à sa capacité à organiser sa vie en responsable pour libérer les énergies.

Pour cela nous avons besoin effectivement d'une réforme de l'Etat. Celle-ci doit être surtout pensée dans la dimension européenne, en tenant compte des exigences de subsidiarité et des réalités d'aujourd'hui, ce qui suppose bien entendu de reconnaître les entreprises artisanales comme partenaires au niveau du dialogue social européen.

Au niveau français, réfutant le rôle de « maître des réseaux », le groupe de l'artisanat insiste pour que l'Etat reste le garant de l'intérêt général et le fédérateur des initiatives pour tendre vers une société plus sûre et plus humaine qui répond ainsi aux aspirations et aux attentes de nos concitoyens.

L'esprit de l'avis n'ayant pu être modifié malgré les nombreuses interventions et amendements présentés, le groupe de l'artisanat s'est abstenu.

Groupe des associations

Le projet d'avis répare opportunément une carence du rapport du Commissaire au Plan, et le confinement des associations dans une fonction de pompier des urgences, d'intervenants auprès des seuls publics de l'exclusion. Loin de nous de sous-estimer le rôle majeur des associations dont Geneviève de Gaulle fut le symbole : nous savons combien elles sont convaincues que la ghettoïsation de la misère est irrémédiablement excluante et rejetante.

Mais la vie associative n'est pas que gestionnaire de la misère : les associations, toutes les associations, quel que soit le champ de leur projet, toutes, ont à être des acteurs de la mixité sociale sans laquelle solidarité, équité, justice seraient des valeurs à contenu non partagé : mixité plurielle, à commencer mixité hommes - femmes, mais aussi mixité intergénérationnelle, mixité des lieux de vie, d'éducation, de culture, de vie sociale, mixité par l'intégration de la personne handicapée, mixité par le partage avec ceux dont elles espèrent contribuer à les associer à la vie commune, à la pratique citoyenne.

Il conviendra aussi de mesurer combien importeront dans la qualité de la vie, au-delà du temps du travail, les temps de loisirs, de vie sociale et familiale, de l'enfance à la retraite. En effet, dans l'avenir, le temps de travail sera moins le temps référent qu'il n'est actuellement.

Comme les mutuelles et les coopératives avec qui les associations constituent un champ original, celui de cette économie sociale, associant des formes nouvelles, émergentes, constituantes de ce qu'il est convenu d'appeler l'économie solidaire, elles sont selon les termes mêmes d'un projet de Charte sur les relations entre pouvoir public et associations « têtes chercheuses et explorateurs de l'économie, de la démocratie et de la vie sociale et culturelle à venir ».

Cette dimension sociétale de la vie associative n'est pas substitutive aux responsabilités et compétences des syndicats et des entreprises. On ne peut que se réjouir que la célébration du centenaire de notre loi fondatrice soit ici même l'occasion prochaine de se pencher sur les rapports des associations aux syndicats et aux entreprises. Entreprises – dont nous reconnaissions plus que l'avis ne le fait le rôle dans la vie économique et sociale – et syndicats sont intransigeants sur leurs relations de liberté avec l'Etat. Il en va de même pour les associations.

Le rapporteur a raison de rappeler la place de l'Etat dans cette réflexion sur les perspectives de la France : il est essentiel pour les associations que soit garantie leur indépendance par rapport aux pouvoirs publics, d'autant plus clairement que l'intervention de la puissance publique à ses divers niveaux dans le financement de leurs projets et de leurs interventions solidaires ne peut s'accompagner de quelque instrumentalisation que ce soit, par l'Etat ou les collectivités publiques, de l'association et/ou de ses projets.

A une réglementation administrative créant une subordination, nous préférions la démarche contractuelle, partenariale, véritable contrat moral. L'aide publique est alors un « mieux d'Etat » : un mieux d'Etat qui favorise les initiatives des acteurs sociaux en respectant leurs projets. Ce « mieux d'Etat » devient alors une des garanties de l'intérêt général. Nous refusons qu'une association soit utilisée comme exécitrice d'une politique publique décidée hors véritable partenariat ou contrat.

C'est pourquoi nous rappelons notre contestation permanente de l'usage fait, ici et là, par les pouvoirs publics de la loi de 1901 pour, par le biais de « faux -nez » de l'administration, gérer sous la forme associative ce que la loi ne lui permet pas de réaliser en tant que telle.

Etre utiles à tous ceux qui choisissent de participer à la vie citoyenne dans le cadre associatif, être des tisseurs de liens sociaux, des artisans du mieux vivre ensemble, des réducteurs de toutes les formes d'inégalités, telles sont nos ambitions dans les perspectives d'une France plus juste dans une Europe plus attentive aux citoyens. Notre groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Dans sa contribution annexée au rapport sur les Perspectives de la France, la CFDT a émis un jugement largement positif sur le diagnostic, les principales orientations et grands objectifs proposés par le Commissariat général du Plan. L'avis du Conseil prend un parti nettement plus critique.

Les choix méthodologiques sont fortement mis en cause même si l'avis reconnaît la difficulté de l'exercice. La CFDT suit l'avis lorsqu'il regrette l'absence ou un traitement trop sommaire de plusieurs thèmes, notamment l'entreprise, la fiscalité, l'immigration, l'énergie. Mais elle aurait préféré de la part du Conseil un exposé plus modeste dans sa forme, mieux argumenté dans sa critique et plus positif dans son contenu en formulant plus nettement des propositions d'amélioration.

Sur les éléments de fond du diagnostic, l'avis ne se démarque pas réellement du rapport du Commissariat général du Plan. Il y apporte des

commentaires qui ont été largement amendés par la discussion dans la commission spéciale du Plan. Ainsi, concernant la protection sociale, on arrive à un texte qui, contrairement aux rédactions initiales, ne ferme pas la porte à la nécessité des évolutions et au besoin de régulations.

Quels enjeux, quelles perspectives ? La CFDT se félicite que le Conseil économique et social donne son accord aux trois objectifs synthétiques du CGP : retour au plein emploi, sécurisation des parcours individuels, mise en œuvre effective du principe d'égale dignité des personnes. Reste que certaines considérations et développements de cette partie de l'avis ne recueillent pas l'assentiment de la CFDT, c'est le cas par exemple de la proposition sur les « politiques industrielles ».

Il nous semble aussi que les commentaires sur la modernisation de la gestion de l'Etat sont plutôt de nature à freiner les ardeurs réformatrices qu'à les encourager. D'une manière générale, l'avis ne manque pas une occasion, dans tous les domaines, de rappeler et d'affirmer le rôle prépondérant de l'Etat. Ce systématisme interroge alors que le rapport du CGP apparaît plus ouvert. Sur cette question de la place et du rôle de l'Etat, il serait dommage qu'une attitude par trop défensive nuise à la poursuite de la réflexion et du débat et aboutisse finalement à servir la cause des partisans du moins d'Etat. Une des clarifications à apporter concerne les rapports entre l'Etat et les acteurs sociaux : les espaces d'autonomie et d'autorité des acteurs sociaux dans le cadre de la loi, l'articulation entre la loi et la négociation collective, l'organisation (représentativité et légitimité des acteurs notamment) et les moyens de la négociation collective. L'avis n'ignore pas ces problématiques tout en restant très classique, parfois ambigu dans la façon de les poser. La CFDT aurait souhaité des formulations plus novatrices susceptibles de dégager des propositions adaptées aux problèmes d'aujourd'hui.

En conclusion, considérant sa position de départ sur le rapport du Commissariat général du Plan et les modifications apportées à un texte initialement très défavorable à ce rapport, la CFDT s'est abstenu dans le vote sur l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis du Conseil économique et social analyse avec rigueur le rapport du Commissariat général du Plan, dont le groupe de la CFE-CGC avait souligné la densité intellectuelle et la clarté des idées et propositions.

Le diagnostic de la société française est sans concession. Pour l'essentiel, le groupe de la CFE-CGC partage la critique qui en est faite.

L'avis regrette que des thèmes tels que l'immigration, la fiscalité, la sécurité n'aient pas été abordés. Le groupe de la CFE-CGC y ajoute les conséquences de l'élargissement de l'Union européenne. Il faudra bien, un jour ou l'autre, en débattre.

Sur fond de crise des institutions nationales, le débat porte sur l'avenir d'une société en train de changer mais dans laquelle le travail demeure la seule source de légitimité sociale, alors qu'une masse importante de la population active reste évincée du marché du travail et que celle qui reste dans ce marché ne

bénéficie pas toujours des avantages de la croissance, une société dont l'évolution du niveau de vie ne s'est pas accompagnée d'une réduction des inégalités.

Des choix doivent être opérés si l'on ne veut pas courir le risque de voir qu'une contre-société aux valeurs radicalement opposées aux nôtres ne se constitue.

Notre pays doit s'inscrire dans une démarche de plein emploi éminemment souhaitable pour assurer la cohésion sociale, même si la logique productiviste privilégiant le rendement et le court terme lui laisse peu de place.

Le rôle du travail dans notre société doit être redéfini. Il est évident en effet, qu'une coupure de plus en plus profonde se creuse entre ceux qui sont considérés comme « performants » et les autres.

La croissance de l'économie française qui apparaît aujourd'hui confortée doit être mise au service de l'emploi, de la progression du niveau de vie de toutes les catégories sociales, et de la réduction des inégalités, gage d'un renforcement nécessaire du lien social.

La politique économique, en privilégiant la consommation et l'investissement, doit désormais être orientée vers la consolidation de cette croissance.

C'est l'orientation que préconise l'avis lorsqu'il propose comme enjeu d'une politique de croissance durable, de repenser une politique industrielle s'articulant sur de nouvelles donnes territoriales, de nouvelles configurations de la distinction public-privé, de nouvelles relations avec les groupes structurants ou encore les nouvelles conceptions relatives aux entreprises en réseaux.

Le groupe de la CFE-CGC approuve les réflexions consacrées au nécessaire rapport entre l'économique et le social, en particulier l'effort qui doit être consenti pour faciliter l'insertion économique et sociale des jeunes, l'amélioration des actions de réintégration de tous les chômeurs et particulièrement de ceux de longue durée.

Tout doit être mis en œuvre pour les accompagner. La formation doit être le fer de lance de la lutte contre le chômage : formation pour accéder au marché du travail dans des conditions satisfaisantes et formation tout au long de la vie pour s'adapter aux évolutions afin de pouvoir se maintenir dans l'emploi et une meilleure gestion des carrières.

Les réflexions à mener sur la formation initiale et continue doivent être plus ambitieuses dans le cadre de la société de l'information et de la communication, et ne pas se limiter au seul rejet de l'exclusion sociale.

Elles impliquent une reconnaissance par toute la Nation de l'importance des efforts à consentir, d'accentuer l'ouverture du monde de l'éducation sur l'extérieur, et de développer les formations à finalité professionnelle.

Le groupe de la CFE-CGC pense également qu'il y a urgence à donner du sens à la construction européenne notamment à l'Europe sociale, et se prononce en faveur de l'inscription dans les textes de l'Union, avec valeur juridique contraignante, des droits reconnus dans les divers instruments existants.

Quant au rôle de l'Etat, le groupe de la CFE-CGC considère que s'il n'a pas à régir toute la vie économique, encore faut-il qu'il en fixe les règles du jeu et qu'il les fasse respecter. Il se doit de réguler afin de ne pas laisser les choix s'opérer essentiellement aux seuls niveaux financiers et les imposer ensuite à l'ensemble de la collectivité.

L'Etat doit, en effet, être un des promoteurs et le garant des choix collectifs. S'il faut innover, décentraliser, expérimenter, améliorer le débat public, il convient alors de fixer des limites d'appréciation aux acteurs publics.

Enfin, le groupe de la CFE-CGC souscrit à la réflexion sur les contours de la démocratie économique et sociale. La cohésion sociale de la Nation est étroitement liée aux efforts qui seront faits pour réintégrer les personnes actuellement exclues des circuits économiques traditionnels, mais l'équilibre de la société est aussi dépendant de la participation des populations actives et notamment de celle de l'encadrement qui est beaucoup trop absente de la réflexion.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Sur l'ensemble des points suivants, le groupe de la CFTC approuve le projet d'avis : la réflexion sur l'avenir des collectivités territoriales et sur leur indépendance financière est importante ; en matière de régulation, les corps intermédiaires ont un rôle de premier plan à jouer, pour ne pas laisser le citoyen isolé face à l'Etat ; dans l'entreprise, le salarié doit être informé et doit pouvoir se faire entendre dans les différentes instances représentatives, notamment dans les conseils de surveillance ou d'administration ; compte tenu du vieillissement de la population, le risque « dépendance » mériterait un débat approfondi ; le rapport du Plan aurait dû donner un avis plus précis sur une délimitation claire des frontières de l'Europe ; et concernant la crise de la filière bovine, les acteurs politiques doivent informer sur les risques courus, suivant l'avis des scientifiques.

D'autres affirmations ou développements amènent le groupe de la CFTC à s'interroger.

Concernant les « trappes à inactivité », les propos du rapporteur auraient gagné à être plus nuancés. S'il est vrai que par suite de manque de formation, il y a, dans nombre de secteurs, inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi, notre groupe estime néanmoins que le rapport du Plan a raison de vouloir « une réforme de notre dispositif de minima sociaux dans le sens d'une plus grande lisibilité et prévisibilité à l'égard de ses bénéficiaires et d'une correction des "trappes à inactivité" ».

Evoquant le problème de la légitimité et de la représentativité des partenaires sociaux, la CFTC pense qu'elles reposent notamment sur le poids de l'Histoire, mais aussi sur les spécificités que sont les principes et les méthodes d'actions. Il n'y a pas de démocratie authentique sans pluralisme.

Le groupe de la CFTC regrette le silence du projet d'avis sur le développement de l'actionnariat salarié et ses conséquences dans les relations sociales.

Concernant le paritarisme, la loi ne doit-elle pas définir le cadre contractuel de négociation et ne faut-il pas laisser les partenaires négocier et conclure ?

Par ailleurs, le groupe de la CFTC regrette que tant le rapport que le projet d'avis n'évoquent pas la situation démographique. A l'heure où le renouvellement des générations n'est pas assuré, peut-on parler des perspectives de la France en ignorant ce sujet ?

La famille a paru quelque peu oubliée. La CFTC s'est certes félicitée de voir déplorer que les cotisations sociales destinées à la branche famille n'aient cessé de diminuer depuis la Libération. Mais elle aurait souhaité que soit affirmé le rôle fondamental joué par la famille dans notre société. La politique familiale ne peut se limiter à une approche essentiellement économique et, en particulier, son rôle d'amortisseur social doit être réaffirmé. La CFTC aurait souhaité que soit préconisée une politique dynamique en faveur de la famille.

La conclusion du projet d'avis montre « un décalage entre un diagnostic lucide et parfois sévère quant à l'état de la société française » et des propositions insuffisantes au regard des enjeux. La CFTC ne peut pas souscrire à une critique aussi sévère.

Compte tenu de l'ensemble des réserves exprimées, le groupe de la CFTC s'est abstenu.

Groupe de la CGT

Le groupe de la CGT approuve l'avis sur « les perspectives de la France ». L'exercice mené par le Commissariat général du Plan est largement positif même s'il est perfectible. La CGT tient à sa poursuite qui peut donner l'occasion de débats approfondis sur les choix collectifs à opérer. Comme l'écrit le projet d'avis « ce qui est en jeu... c'est la question du sens de l'économique, du social et de l'action collective ».

Alors que se précisent les échéances économiques, sociales et politiques, la société est confrontée à un problème de lisibilité des perspectives qui appelle selon l'avis « une participation active des citoyens avec toutes les responsabilités que cela implique ». La CGT, qui s'inscrit pleinement dans cette démarche, a avancé pour sa part l'objectif d'une « nouvelle démocratie sociale ».

Le plein emploi affirmé dans le rapport comme objectif collectif consacre une rupture importante et positive après 15 ans de dérive avec le faux débat sur la « fin du travail ». Mais, comme le précise l'avis, l'affirmation d'une société de plein-emploi pose en retour de nombreuses exigences. On ne peut dès lors que regretter que les travaux du Plan aient trop fait « l'impasse sur les entreprises, leurs rôles, leurs structures, leurs espaces stratégiques, leurs objectifs, la manière dont elles sont gérées ». Il y a là un pan de la réflexion qui manque pour élaborer un projet cohérent.

La conception des garanties sociales est en jeu. Dans ce débat, la puissance des marchés financiers et les normes qu'ils imposent sont généralement sous-estimés. Toutes les conséquences d'un centrage justifié sur une société de travail ne sont pas tirées. Proposer de « sécuriser les parcours professionnels » est bien mais ne suffit pas. Il faut des protections plus solides pour permettre à chacun de développer toutes ses capacités, sinon le risque est de reproduire toutes les

filières inégalitaires, partant du système éducatif jusqu'à la retraite en passant par le statut sur le marché du travail. Tout le monde est-il mis en situation de participer à la même course ? Telle est la vraie question.

La place des régulations publiques et collectives est justement mise en avant dans le rapport du Plan. Mais on doit s'interroger. La question la plus importante est-elle celle de la place de chaque acteur, ou bien celle de l'articulation des instances et le contenu de ce qui peut être produit par la combinaison des procédures qu'elles soient législatives, réglementaires ou contractuelles ?

« La régulation est à la fois la recherche d'une conciliation d'intérêts contradictoires et la promotion et la mise en œuvre d'un projet collectif » souligne l'avis. La CGT partage cette affirmation.

Nous approuvons enfin le double objectif de construction de règles internationales et de transformation de la gestion européenne formulée dans le rapport.

L'Union européenne est face à un défi majeur auquel elle doit répondre : la construction d'une véritable Europe sociale. Cela est essentiel si l'on veut donner une nouvelle dynamique au projet européen.

Le groupe de la CGT approuve donc la conclusion du rapporteur qui au-delà des débats qui doivent se poursuivre sur plusieurs points importants « se félicite de l'exercice engagé » par le Commissariat général du Plan.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière tient à souligner la qualité globale du travail du rapporteur, ainsi que sa densité, malgré le peu de temps imparti. Il apprécie la grande attention portée aux observations qui ont été formulées au sein de la Commission spéciale du Plan.

La distribution de bons et de mauvais points sur le rapport du Commissaire au Plan était un exercice délicat, mais, dans l'ensemble, le résultat correspond assez à l'opinion du groupe.

Il est souligné, par exemple, « un défaut de scénarios alternatifs », remarque non seulement justifiée, mais fondamentale pour l'appréciation générale du rapport. Il semble en effet que le Commissaire au Plan ait quelque peu cédé aux idées à la mode, diffusées par le modèle anglo-saxon, et qu'il fonde sa prospective sur la nécessaire adaptabilité de la France aux évolutions techniques et aux mutations sociales. Au pays des droits de l'Homme et du citoyen, un scénario aurait dû mettre en avant le principe républicain d'égalité - qui n'est pas l'équité - permettant de combattre le développement de zones de non-droit pour les plus défavorisés, alors que pour les plus nantis se créent des niches fiscales.

Le groupe de la CGT-FO est d'accord pour souligner que « trop de sujets ont été écartés », notamment quand il s'agit de la fiscalité, sujet incontournable si l'on veut traiter de la justice sociale, ou simplement de la cohésion sociale. Sur ce point, le groupe de la CGT-FO reste cependant très réservé quand il est proposé, sur le plan de l'Union européenne, une extension du champ de la

majorité qualifiée. Force ouvrière pense que c'est plutôt des marges de manœuvre que se donnera l'Etat que dépendra le choix de société pour le siècle qui s'ouvre.

Le groupe Force ouvrière regrette comme le rapporteur que n'ait pas été mieux analysée l'hypothèse, évoquée par M. Denis Clerc, du passage d'un capitalisme de type fordien ou taylorien à un capitalisme « fondé sur la prédominance de la gestion patrimoniale et financière ». Force ouvrière n'accepte pas le bouleversement économique et social impulsé par les marchés financiers, en particulier celui des fonds de pension. En favorisant le rendement spéculatif ils ouvrent les vannes de la déréglementation, mettent en place une société inégalitaire, et mettent évidemment en péril la cohésion sociale. Le groupe FO est surpris de ce que, s'agissant de la protection sociale, tout en affirmant qu'elle « ne peut reposer sur une logique marchande », le projet d'avis affirme péremptoirement : « on ne fera pas l'impasse sur les réformes nécessaires pour adapter notre système de retraite, tant public que privé ». Puisqu'il est souligné, à juste titre que, dans le rapport du Commissaire au Plan, bien des termes imprécis mériteraient d'être clarifiés, cette affirmation mériterait, elle aussi, de l'être.

Par ailleurs, il est fait état de deux approches très différentes de ce qu'il est convenu d'appeler la flexibilité du travail. Citation : « la première correspond à une adaptation de la quantité de travail aux seuls besoins de l'entreprise, la seconde, s'appuyant sur la compétence et l'autonomie individuelle et collective, permet les évolutions, l'appropriation de la complexité, et aussi la valorisation d'un potentiel d'initiatives et d'innovations des personnes et des collectifs de travail ». Il s'agit là de deux approches intellectuelles de la question. Mais si la première est bel et bien mise en œuvre, l'autre n'est qu'objet de discours, ce qui fait une grande différence et mériteraient d'être souligné.

Par ailleurs, s'agissant des services publics et de leur efficacité, il apparaît qu'est un peu vite reprise la proposition, incluse dans le rapport de M. Charpin, de créer des « guichets uniques ». Plus de prudence aurait mieux convenu, dans un contexte où le déficit de moyens des services publics conduit au partenariat collectivités locales/associations, à la privatisation de certains services publics, pour pallier les carences résultant du « moins d'Etat », moins de dépenses publiques, et donc moins de solidarité... A l'évidence, l'utilisation et le détournement du secteur associatif pour colmater les conséquences sociales du désengagement de l'Etat, ne peuvent pas être considérés comme un progrès. Même si ce n'est pas l'intention, il est à craindre que cette proposition ne soit joyeusement reprise par tous ceux qui considèrent la Fonction publique comme un mammouth beaucoup trop gras.

Enfin, le groupe Force ouvrière ne comprend pas ce que signifie le couple démocratie de représentation/démocratie participative, qu'il faudrait conjuguer. Cette étrange association supposerait-elle que le couple en question, une fois « conjugué », personnaliseraient la société civile, laquelle aurait réglé par définition ses différences et ses intérêts divergents, et inclinerait à la recherche d'une légitimité nouvelle ? Nous pensons, avec Montesquieu, que « c'est bien sur l'équilibre des contraires que repose la vraie démocratie, et non sur l'intégration des forces qui l'animent ».

A différentes reprises, s'est posée la question du statut et de la représentativité des « acteurs ». Il est vrai que le problème de la représentativité se pose pour certains d'entre eux. Mais Force ouvrière tient à indiquer qu'elle a la faiblesse de penser que le syndicalisme est légitimé par la loi, et sa représentativité par l'élection. L'important, aujourd'hui, est de sauvegarder son indépendance et de lui donner les moyens de faire des adhésions. Cela passe par le renforcement des droits syndicaux. Ce n'est pas l'autonomie du salariat - tout à fait utopique, voire contre-nature - qui est en jeu, mais l'exercice du mandat syndical, qui suppose le droit à l'information, à la concertation, à la négociation et à la contractualisation, pour assurer la défense des intérêts particuliers des salariés.

Puisqu'il est proposé que le Conseil économique et social se saisisse du sujet de la démocratie sociale, le débat est à venir.

Cela étant le groupe Force ouvrière, qui était décidé à émettre un vote positif, a été amené à s'abstenir dans le vote final en raison du fait qu'un de ses amendements, essentiel à ses yeux, non seulement n'a pas été retenu, mais que sa mise en débat en séance plénière a été refusée, sous des prétextes de procédure assez dérisoires au regard des enjeux.

Groupe de la coopération

Les coopératives, agents économiques, expérimentent le « scénario alternatif » évoqué par le rapporteur. L'usager y est en même temps l'associé. Il a donc une double qualité. Aucune ne l'emporte sur l'autre. Le groupe de la coopération a été sensible aux recommandations de l'avis sur le rôle des acteurs, notamment celui de l'entreprise et celui des hommes. Si le consommateur est le personnage le plus important de l'économie, comment ne pas se préoccuper de l'entreprise qui produit les richesses.

Pour se développer durablement, et quel que soit son statut, l'entreprise a besoin d'une régulation publique, collective, nationale et internationale et d'une politique globale du système productif. On ne sait pas concevoir une économie de marché sans Etat. Elle est donc toujours « économie politique ». Car c'est bien d'un changement de cadre dont l'entreprise a besoin pour durer. L'argent rémunère le travail et le capital. C'est vertueux. Trop souvent, dorénavant, l'argent rémunère l'argent, ce qui favorise la spéculation au détriment de l'investissement productif et de l'effet de levier. Cette logique purement financière a des effets désastreux sur la conduite, le développement et la transmission des entreprises. Elle pénalise d'autant l'équité qui doit présider au partage des résultats.

Le « tiers secteur » apporte la preuve qu'une entreprise sait vivre sans pervertir le comportement patrimonial qui est légitime lorsqu'il n'est pas érigé en système. Le rapporteur souhaite placer, dans l'entreprise et la cité, l'homme au centre. L'expression est belle et forte. Se préoccuper des hommes dans l'entreprise n'est pas une entrave aux résultats. La subsidiarité et la délégation, pourvu qu'elles soient accompagnées de moyens appropriés, ont fait leurs preuves.

Nous partageons les propositions de l'avis sur la sécurisation des parcours professionnels. L'entreprise joue alors son rôle en créant de l'emploi, en lui donnant de la valeur et en contribuant à l'épanouissement de chacun. C'est au citoyen que l'avis pense lorsqu'il évoque la démocratie. Elle est dite « économique et sociale ». C'est mieux que « démocratie de marché ». Mais c'est toujours affaiblir la démocratie que de la qualifier. Pour autant, notre pays a besoin de refonder ses comportements.

Il a opté pour une démocratie représentative. La pratique de la démocratie directe est hors de portée. Aussi le groupe de la coopération s'en tiendra à préconiser un « plus démocratique ». Il a tiré sa conviction de l'expérience acquise par la pratique de principes éprouvés par le temps : la démocratie ne doit pas s'arrêter aux portes des entreprises.

Interpellés par le rapporteur sur le sujet, citons celui qui est de nature à modifier le rapport entre les acteurs économiques. Au suffrage censitaire du droit commun : « un franc/une voix » les coopératives ont préféré le suffrage universel : « un homme/une voix », ce qui justifie de la part de l'associé un engagement clair et pérenne. Ce principe exigeant introduit dans la « gouvernance » de l'entreprise un comportement qui prend en compte la durée, le partage équitable du profit et l'aspiration individuelle à s'émanciper. Ce n'est pas un hasard si les Caisses d'épargne ont adopté le statut coopératif. Il faut placer l'homme au centre. Au prix d'un changement profond de culture. Dans cette affaire, l'homme est en même temps « le joueur et l'enjeu ».

Groupe des entreprises privées

L'avis sur les perspectives de la France constitue un important travail et nous saluons les efforts du rapporteur pour tenir compte des points de vue exprimés, même si nous ne partageons pas les idées qui ont été retenues.

S'agissant de la forme, nous aurions gagné en efficacité avec un texte plus ramassé. Le volume ne facilite pas la mise en exergue des orientations essentielles qu'il convient de privilégier et, de fait, ne confère pas à l'avis le même impact auprès des Pouvoirs publics et des citoyens qu'il s'agit d'éclairer.

Sur le fond, les critiques émises à l'égard du rapport du Commissaire au Plan sont d'une tonalité trop négative. Certes perfectible, le rapport apporte les bases d'une démarche prospective nécessaire. En outre, l'avis ne reprend pas certaines analyses qui nous paraissent très importantes, notamment « l'idée que l'initiative doit être encouragée, que l'Etat n'a pas à décider de tout, qu'il faut laisser plus de marge aux acteurs, encourager la créativité individuelle et collective et donner plus de place au contrat par rapport à la loi ». C'est d'ailleurs tout le sens de la « refondation sociale » négociée entre partenaires sociaux qui, nous pouvons nous en réjouir, gagne du terrain.

Dans l'avis, le souci de protection l'emporte toujours sur la valorisation du risque. Et les propositions qu'il contient, si elles étaient prises en compte, iraient dans le sens d'un alourdissement du Code du travail. Or, pour créer des emplois, il ne faut pas décourager les entrepreneurs, mais au contraire favoriser l'environnement des créateurs d'entreprises.

Si elle veut accroître son magistère d'influence, notre assemblée doit reconnaître l'urgence qu'il y a d'entreprendre ces réformes, et non pas les repousser sans cesse au-delà d'échéances électorales. Il faut penser loin et agir vite. Par exemple, l'allongement de la durée de vie et la situation démographique imposent une réforme de nos régimes de retraite. Le Conseil économique et social a voté précédemment un amendement qui nous engage à reprendre ce sujet. Oserons nous le faire ?

En réalité, la santé d'un pays se mesure au courage et à la détermination dont il fait preuve pour se réformer. Un pays est jeune s'il est apte à proposer et toujours prêt à faire des réformes. Or, aux signaux que nous donnons, la France vieillit. Il n'y a d'ailleurs pas un seul exemple d'un pays pouvant accompagner une croissance durable sur un fond de régression démographique.

On ne trouve aucune référence à la compétitivité du « site France ». C'est pourtant un enjeu fondamental. Comment ne pas examiner cette question dès lors que l'on s'interroge sur les perspectives de la France ? Notre Conseil n'est-il pas autant en charge de l'économique que du social ? La compétitivité forme la clef de voûte de la croissance et du rang de notre pays en Europe et dans le monde. Cette dimension, qui repose d'abord sur les entreprises - et que les régulations publiques doivent favoriser plutôt que contraindre - n'est pas suffisamment reconnue dans notre société. Il faut pourtant pérenniser la croissance et s'appuyer sur elle pour préserver l'avenir.

Par ailleurs, l'avis sous-estime l'impact négatif de nos niveaux de prélèvements obligatoires, alors que nous connaissons beaucoup d'entreprises de notre pays qui, notamment pour cette raison, vont s'installer ailleurs. Cette occultation des préoccupations économiques s'accompagne d'une conception très interventionniste de l'Etat, considéré ici comme immuable dans sa fonction de garantie des droits, dépositaire d'une conception extensive de la démocratie sociale. Or, pour renforcer les chances de la France, il est urgent de réformer l'Etat. C'est un impératif catégorique qui est passé sous silence dans l'avis.

Au total, l'avis est imprégné d'une conception du travail et de la société où les inégalités paraissent être la mesure de toute chose, où en revanche la notion d'équité est escamotée, et où celles d'efficacité et de responsabilité individuelle sont ignorées, ce qui n'est pas acceptable.

Le groupe ne peut s'associer à la vision du monde que sous-tend cet avis. Les amendements qu'il a déposés pour tendre vers un meilleur équilibre n'ayant pas été acceptés, le groupe des entreprises privées a voté contre.

Groupe des entreprises publiques

Notre groupe se félicite de la démarche engagée par le gouvernement qui, en demandant au Commissariat général du Plan ce rapport, a engagé un travail collectif et prospectif sur l'avenir.

Nous vivons de profondes mutations, à la fois prodigieuses et inquiétantes qui bouleversent les représentations, les repères, les cadres de vie de nos contemporains. Les hommes et les femmes sont à la recherche de sens et, pour cela, ont besoin de réfléchir à l'avenir, à leur avenir, mais aussi à celui qu'à travers nos actions quotidiennes nous préparons aux générations futures.

Les entreprises publiques se reconnaissent pleinement dans une telle démarche prospective, engagées dans la vie économique moderne, elles sont aussi héritières d'une tradition d'attention à l'intérêt général et donc aux effets de long terme de leurs actions.

Le rapport du Commissariat général du Plan tentait d'aborder toutes les dimensions économiques et sociales de la vie du pays tout en les inscrivant dans la perspective de l'Europe et de la mondialisation, le projet d'avis doit être considéré comme un moment du débat démocratique qui s'est engagé.

En ce qui concerne le rôle des entreprises, privées ou publiques, nous partageons l'idée qu'elles ont un rôle important à jouer dans les équilibres sociétaux. Les conditions de la compétitivité des entreprises françaises, immergées dans une économie désormais mondiale, doivent faire l'objet de la plus grande attention, car tout décrochement économique remettrait en cause la possibilité de tenir durablement ces équilibres sociétaux.

Simultanément, comme le note le projet d'avis, le salariat va profondément évoluer. Au parcours professionnel linéaire traditionnel va se substituer une conception plus mobile, plus flexible qui va nécessiter d'inventer d'autres types de contrat social. Les entreprises publiques qui connaissent des statuts ayant codifié les liens entre les salariés et l'entreprise sont particulièrement attentives à ce mouvement qui est porteur d'évolutions importantes de ces statuts.

Nous pensons qu'un travail sur le rôle de l'Etat ne peut faire l'économie d'une réflexion sur l'efficacité de l'action publique, indispensable pour parvenir à une maîtrise des prélèvements obligatoires qui nous paraît essentielle pour la compétitivité des entreprises françaises.

Nous pensons que l'Etat doit prendre en main une nouvelle étape de décentralisation et, dans cette perspective, nous sommes favorables à la notion d'expérimentation décentralisée évoquée par le rapport qui donne une grande souplesse à l'innovation. Les territoires doivent avoir une responsabilité essentielle dans l'aménagement des services qui structurent la vie au quotidien. C'est dans l'aménagement de ces territoires que se jouera, en amont, une des conditions de la compétitivité des entreprises et d'une croissance durable.

Mais, dès lors que la volonté existe d'impliquer les citoyens dans une réflexion prospective, il est essentiel que tous les sujets débattus soient traités au regard de leur impact au plan européen et qu'ils soient l'occasion d'une appropriation et d'une pédagogie de l'Europe.

En conclusion, nos propos ont le statut d'une contribution au débat qui va maintenant se poursuivre devant le Parlement.

Tenant compte de cela, le groupe des entreprises publiques a voté le projet d'avis, ce qui ne signifie pas pour autant une approbation de l'ensemble du contenu de l'avis, mais notre souhait de poursuivre et de voir pérennisée une réflexion prospective ouverte sur l'avenir de la France.

Groupe des Français de l'étranger, de l'épargne et du logement

M. Gérard : « D'entrée de jeu, notre groupe a le plaisir de préciser qu'il contribuera à l'adoption du projet d'avis qui nous est soumis. Il ne nous

appartenait pas, en effet, de reformuler des « perspectives pour la France », mais bien de fournir un avis sur un rapport sur ce sujet, celui du Commissariat général du Plan. Notre rapporteur l'a très bien compris en nous soumettant un projet d'avis très policé, mais sans la moindre concession. En commençant par une discussion portant sur les choix méthodologiques qu'il qualifie de perfectibles, il souligne les faiblesses majeures du rapport. On permettra à notre groupe - et cela n'étonnera, je pense, personne dans cette enceinte - d'ajouter à la liste des thèmes « *a priori exclus* » mais pourtant « déterminants » celui de l'émigration française. Une fois de plus, les deux millions de Français établis hors de France sont passés à la trappe de la réflexion prospective. Nous ne pouvons que le regretter très vivement. Eléments déterminants de notre présence actuelle et future à l'étranger - présence économique, scientifique, technique, culturelle - ces compatriotes ne contribueraient-ils à aucune des « perspectives de la France » ? Nous sommes convaincus du contraire. Sait-on par exemple que chaque emploi français créé à l'étranger en génère plusieurs en France même ? Sait-on encore que les parents d'enfants français et francophones dans nos écoles françaises à l'étranger financent eux-mêmes directement plus de la moitié du coût de ces écoles - ce qui du reste n'est pas du tout satisfaisant - contribuant ainsi très largement au développement de la langue française et de la francophonie dans le monde ?

Le projet d'avis se poursuit par une « analyse lucide d'une réalité préoccupante » puis commente les enjeux, les perspectives et les alternatives. Sur « le retour au plein emploi et l'encouragement à l'activité », notre groupe rappelle que cet emploi peut encore se développer largement à l'étranger pour peu que des mesures d'encouragement appropriées soient mises en place. Sait-on, par exemple, qu'un compatriote licencié à l'étranger ne peut percevoir l'allocation unique dégressive que s'il rentre en France alors même que ses meilleures chances de retrouver une activité sont souvent dans son pays d'accueil ? Sur la « sécurisation des parcours individuels » nécessitant la mise en œuvre de « nouvelles solidarités », notre groupe rappelle que nos compatriotes à l'étranger sont exclus de beaucoup de nos solidarités nationales. Ainsi, si les Français ayant le statut de « détachés » de leur entreprise française peuvent bénéficier d'une protection sociale très voisine de celle qu'ils connaissent en France, ils ne représentent plus aujourd'hui que moins de 7 % du total de nos actifs à l'étranger. S'ils veulent disposer d'une protection satisfaisante, nos autres compatriotes doivent souvent - cela dépend, certes, des zones géographiques - cotiser volontairement à des coûts dépassant souvent leurs capacités contributives. Autre problème majeur, celui de la protection des biens. Les Français à l'étranger ne bénéficient actuellement d'aucune possibilité raisonnable de protéger leurs biens de cataclysmes naturels ou de divers événements locaux conduisant à des destructions ou spoliations. Ceci constitue à l'évidence une entrave aux perspectives de développement de la France à l'étranger. Nous pourrions allonger la liste de ces discriminations liées au sacro-saint principe de « territorialité » de nos textes. Enfin, le projet d'avis dégage quelques « enseignements pour l'avenir ». Notre groupe partage les recommandations formulées et insiste de nouveau pour que les Français à l'étranger ne soient plus les oubliés des futurs « débats publics plus ouverts » recommandés par notre rapporteur. Une structure existe pour cela. Il s'agit du

Conseil supérieur des Français à l'étranger. Elle n'a malheureusement pas été invitée à donner son avis sur le rapport sur « les perspectives de la France ». Nous le regrettons d'autant plus qu'il s'agit bien là d'une de ses missions premières : fournir son avis au gouvernement sur les Français à l'étranger mais aussi sur les intérêts de la France dans le monde ».

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité approuve la procédure adoptée par le gouvernement qui a permis au Conseil économique et social de débattre d'un avis sur le rapport du Commissariat général du Plan intitulé « les perspectives de la France », qui sera ensuite transmis aux assemblées parlementaires. Cette procédure a permis dans une démarche anticipatrice, de confronter les idées mais aussi de bénéficier des regards différents et complémentaires que peut apporter chacune des composantes de la société civile. Pour l'enrichir, le groupe de la mutualité estime qu'un tel thème aurait pu faire l'objet d'études approfondies et de plus larges concertations en amont, par le canal des CESR, à la condition toutefois que ces institutions reflètent véritablement, dans leur composition, la réalité sociale de ce pays. Si un tel exercice doit se renouveler dans le proche avenir, le groupe de la mutualité restera attentif aux conditions du débat et à l'association de l'ensemble des acteurs.

Le nécessaire renforcement de la cohésion sociale, mise à mal par les ravages du chômage, justifiait à lui seul un exercice prospectif s'appuyant sur la réflexion collective. C'est ainsi que doit être abordée la question d'un partage des fruits de la croissance qui évite que les exclus d'aujourd'hui se transforment en exclus de la croissance.

Les trois familles de l'économie sociale, dont fait partie le groupe de la mutualité, ont estimé utile de se coordonner, pour manifester leur unité et souligner le rôle qu'elles entendent jouer pour organiser la réponse face à des besoins nouveaux, en proposant un modèle de développement durable, qui offre toute sa place au citoyen dans une logique de responsabilité et de solidarité.

Le groupe de la mutualité constate, pour ce qui le concerne, que le rapport du Plan est resté en retrait sur certains sujets majeurs, comme les enjeux de la protection sociale qu'il a largement sous-estimés, même si l'avis corrige en partie ces omissions.

En effet, si l'émergence de nouveaux risques sociaux est correctement traitée dans la partie diagnostic, les réponses auraient mérité plus d'attention. Face à un système davantage marqué par la lourdeur due à la sédimentation des interventions que par sa capacité à se réformer, les réponses aux besoins nouveaux sont souvent tardives, incomplètes, inadaptées. C'est ainsi que, parfois, des solutions plus proches de l'assistanat ou du caritatif sont préférées aux solutions durables, responsabilisantes pour les acteurs sociaux comme pour les bénéficiaires.

Cela fut le cas lorsqu'il s'est agi de répondre à l'exclusion, moins d'ailleurs dans les intentions législatives que dans leur mise en œuvre... Cela risque de l'être demain, devant les questions de dépendance. Ainsi l'Etat est conduit à répondre de plus en plus directement à des besoins, certes réels, mais en

choisisant des moyens d'intervention à l'opposé des préconisations du rapport du Plan qui appelle à « l'invention de nouvelles régulations permettant la réalisation des objectifs collectifs tout en encourageant l'initiative et la liberté de choix individuelle ». La mutualité pourrait davantage contribuer à ces objectifs si la logique de partenariat équilibré prévalait.

En outre, le groupe de la mutualité regrette l'absence, dans le rapport du Plan, d'une réflexion sur la nécessaire coordination entre régimes obligatoires et couvertures complémentaires. Pourquoi un tel silence au moment où la Couverture maladie universelle démontre le caractère incontournable des couvertures complémentaires, et où chacun prend conscience que l'importance du ticket modérateur, devenu outil d'exclusion, interdit l'exercice d'un droit théoriquement ouvert à tous ?

Cette réflexion aurait dû connaître un développement d'autant plus important que, le 16 novembre dernier, le Parlement européen a adopté le rapport d'initiative de Michel Rocard sur l'assurance maladie complémentaire qui insiste sur les questions cruciales de la garantie viagère ou de la non-sélection des risques.

D'autre part, l'objectif du rapport du Plan concernant le retour au plein emploi et l'encouragement à l'activité doit s'entendre de toute participation active à la société nouvelle qui est en train de naître pour permettre une valorisation des compétences, des qualifications et des engagements au service de l'intérêt général. L'entreprise mutualiste est au cœur de ce débat qui concilie exigence d'efficacité économique et exercice de la démocratie économique, traduisant ainsi dans le concret, au niveau de l'organisme de base qu'est l'entreprise, le libre déploiement de la capacité d'intervention des acteurs, comme le suggère fort bien l'avis.

Quant à l'Europe sociale, l'avis souligne qu'elle ne doit pas faire converger tous les modèles vers le marché. Pour le groupe de la mutualité, elle doit faire sa place au droit pour tous d'entreprendre autrement, sur des objectifs qui ne se résument pas à l'intérêt personnel, et elle doit reconnaître cette diversité comme une richesse du modèle européen. Elle doit donc promouvoir, dans tout l'espace européen, la création de statuts différents dans un cadre juridique et fiscal propre au fonctionnement de l'économie sociale.

Le Conseil économique et social appelait de ses vœux, dès juillet 1998, un état prospectif de la Nation pour favoriser une large confrontation publique des points de vue. Le groupe de la mutualité partage cet appel, persuadé qu'une réflexion collective engageant tous les acteurs est indispensable pour anticiper et préparer les changements.

Il a voté en faveur de l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M Mekachera : « Je voudrais tout d'abord exprimer mes compliments à notre rapporteur pour l'excellent travail qu'il a fait et la clarté avec laquelle il a mis en relief les points essentiels autour desquels s'est organisé le débat tout en regrettant l'absence dans le rapport du Commissariat général du Plan de thèmes essentiels. Comment peut-on aborder un travail de réflexion, d'analyse et de

propositions sur « les perspectives de la France », c'est-à-dire notre devenir à moyen et long terme sans parler, par exemple, du domaine de l'énergie avec ses multiples volets ; de l'agriculture avec les sphères sous jacentes ; de la fiscalité ; de l'immigration ; de l'international au moment où la France est en train de jouer un rôle moteur au sein des pays du pourtour méditerranéen. C'est vraiment dommage que cette occasion ne soit pas saisie pour débattre de ces sujets. Ces thèmes ont été enlevés du champ de la réflexion comme l'indique le Commissariat général du Plan dans la synthèse de son rapport, le motif étant que ces domaines auraient nécessité des travaux d'approfondissements spécifiques trop longs. Quant à notre rapporteur, il perçoit là plutôt une raison de privilégier le consensus. Si cette dernière raison est la bonne, on ne peut que se poser la question de savoir où est finalement la priorité ? Est-ce la capacité d'analyser, de rechercher et de proposer, ou bien simplement d'obtenir des consensus en évitant tous les débats difficiles ? Le deuxième point est celui qui a trait à la régulation économique et sociale. Nous remarquons avec regret l'absence d'une prise en compte de l'entreprise dans toutes ses facettes et notamment dans ses formes nouvelles. Le paysage de l'entreprise évolue très vite. Les projets portés par des idées innovantes deviennent des réalités qui débouchent sur de grandes réussites avec de véritables consortiums industriels comme c'est le cas du domaine de l'échographie à distance ou des start-up. Pour ce qui est de la régulation sociale, deux domaines, entre autres, méritaient des développements conséquents : la politique familiale et notre système éducatif. Le temps qui nous est imparti ne nous permet pas d'aller plus loin dans le détail pour ces deux domaines bien sûr. Enfin je voudrais dire avant de conclure que nous restons sur notre faim quant à la moindre ébauche d'une démarche stratégique cohérente pour atteindre des objectifs à l'horizon du moyen ou long terme. C'est pourquoi je voterai favorablement ».

Mme Brunet-Léchenault : « Je voterai pour ce projet d'avis présenté aujourd'hui par Gérard Alezard : le rapporteur a abordé avec rigueur tous les aspects économiques et sociaux et fait des propositions intéressantes pour la démocratie.

J'aurais souhaité que cet avis laisse une place plus grande à l'aménagement du territoire. Le rapport Charpin pose là-dessus de bonnes questions, notamment : que veut l'Etat et quelle évolution conçoit-il pour lui-même ? La question récurrente est posée du décalage perçu comme s'accroissant entre le « pays réel » et le « pays institutionnel ». Quels sont les modes de « gouvernance » à promouvoir pour assurer à la fois efficacité, identité et démocratie ? Il faut redéfinir le rôle de l'Etat, garant de la cohésion de la nation. Parallèlement il n'est plus possible de maintenir tel quel notre système administratif. Si le département veut continuer à vivre, il devra se moderniser, sachant qu'il est à la fois le territoire d'action du Conseil général et celui de l'Etat. Par ailleurs, la déconcentration devra suivre la décentralisation. L'intercommunalité explose et va changer le paysage institutionnel. Les citoyens doivent pouvoir, là comme ailleurs, élire les responsables.

Plus d'information, la prise en compte de pôles économiques régionaux forts, une intercommunalité étendue à l'ensemble du territoire français doivent être les premières mesures. A l'époque de la mondialisation et face à un paysage

administratif de plus en plus brouillé, les citoyens, à défaut parfois de racines, ont besoin de repères et de lieux d'appartenance. Les territoires constituent les socles géographiques de ces repères. La décentralisation les a institutionnalisés et a ainsi permis une dynamique locale. Territorialisation et mondialisation se développent et s'entraînent mutuellement. Il faut privilégier le développement des territoires, là où la proximité permet d'agir. Un nouveau souffle de décentralisation est indispensable. Chaque territoire, avec ses spécificités et ses marges de manœuvres propres, doit s'inscrire, et cela n'est pas contradictoire, dans le cadre de la République. La République n'est pas une momie, elle doit évoluer, mais elle doit continuer à vivre sur le socle fondamental du triptyque de son existence. Dans une Europe politique qui reste à construire, dans un deuxième souffle de décentralisation, les perspectives de notre pays doivent aussi s'inscrire dans cette réaffirmation de la République ».

Groupe des professions libérales

Notre groupe tient à féliciter le Rapporteur qui, avec l'esprit d'ouverture et d'écoute qui est le sien, a posé avec bonheur les jalons de cette première expérience appelée à se renouveler. Tout d'abord, il convient de souligner que si le rapport du Commissariat général du Plan comble un vide depuis la disparition de la « planification à la française », il n'en demeure pas moins que la « prospective à la française » reste à construire. Elle devrait notamment s'appuyer sur un véritable effort d'évaluation des politiques publiques. Face aux attentes que pouvait susciter la commande du Premier ministre au Commissariat général du Plan, nous avons le sentiment parfois de rester un peu sur notre faim.

Et ceci pour trois raisons que le projet d'avis met à juste titre en évidence : l'ambiguité du cadre temporel, l'incertitude sur la collégialité du résultat, et la confusion entre la rédaction et l'organisation de la concertation. Cette dernière, d'ailleurs, pourrait être résolue par la désignation d'une personnalité, qui tout en maintenant le rôle de « maître d'œuvre » du Commissariat général du Plan, aurait en charge de désigner les autres membres et de diriger les travaux.

En outre, nous partageons l'étonnement du rapporteur sur l'absence de l'entreprise et du citoyen « actif ». La question des acteurs n'est pas neutre. Cette négligence conduit non seulement à nier la capacité du citoyen et donc sa responsabilité à agir librement, mais aussi à surestimer le rôle de l'Etat et à faire disparaître l'entreprise comme lieu de sociabilité. C'est là une considération qui pour être philosophique n'en est pas moins fondamentale pour le choix de notre société.

De ce point de vue, notre groupe aurait souhaité que la participation du citoyen à la vie collective, entendue également au niveau européen et international, constitue la toile de fond du rapport du Commissariat général du Plan comme du projet d'avis. Participation économique, même si les termes du débat ne sont plus identiques à ceux qui ont inspiré les grands textes des années 1960 ; participation sociale, autour de l'insertion du citoyen dans sa collectivité ; participation politique enfin.

Or, le rapport sur les « perspectives de la France » traite du rôle de l'Etat sans poser en préalable la question essentielle de son articulation avec les autres

acteurs de la société. Quant au projet d'avis, les orientations qu'il donne sur la place de l'État dans notre société ne peuvent nous satisfaire. Il serait utile qu'il y ait, dans notre programmation à venir, une étude de grande ampleur sur l'adaptation du rôle de l'Etat, loin des discours crispés et politiques sur « moins d'Etat » ou « plus d'Etat ».

Tout comme il est indispensable que soient traitées dans notre assemblée, les questions de fiscalité, sur la base d'un véritable aggiornamento. Enfin, notre groupe constate avec regret que les grands oubliés du rapport comme du projet d'avis sont les entreprises libérales et les non-salariés.

A l'avenir, la coordination de cette démarche, qui requiert quelques adaptations et la définition de scénarios prospectifs, se posera avec les autres institutions et travaux en matière de prospective et d'évaluation. Il est clair aussi que notre assemblée devra prendre en compte dans sa programmation « les perspectives ».

Pour les raisons évoquées précédemment, au premier chef desquelles nous plaçons le rôle de l'entreprise, le groupe des professions libérales s'est abstenu sur ce projet d'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF apprécie l'ampleur du travail et la capacité d'écoute du rapporteur, et le remercie.

Il regrette les lacunes de la concertation préalable qui a très largement exclu les associations, qui pourtant comptent dans l'économie et le développement social.

L'UNAF déplore principalement que le Commissariat général du Plan ne l'ait pas consultée, conformément à sa mission institutionnelle dont un des premiers buts est de donner avis aux pouvoirs publics sur toutes les questions qui concernent directement ou indirectement les familles. Notre groupe ne partage pas non plus la méthode qui privilégie plus le constat que la mise en perspective, même si certaines situations que connaît notre pays appellent des réponses urgentes et fortes. Nous restons particulièrement déçus de la quasi-absence de toute référence à la famille comme composante économique et sociale d'un développement ambitieux, tant dans le rapport que dans le projet d'avis. Or, les familles sont le moteur du renouvellement des générations dont on ne peut ignorer la nécessité lorsque l'on met l'accent sur le vieillissement démographique et ses effets induits sur les transferts sociaux, la prise en charge de la dépendance ou les déséquilibres démographiques appelés à s'amplifier.

La famille est en effet un rempart contre l'exclusion, le désarroi ou la marginalisation des jeunes ou des personnes vieillissantes, car elle est le lieu de la solidarité intergénérationnelle et elle est porteuse du lien social. Enfin, elle joue un rôle économique qui contribue largement à la croissance. Elle est, de ce fait, une valeur permanente et forte, reconnue par la société, comme l'atteste un récent sondage effectué dans le cadre de la « Biennale du Futur » qui la situe au premier rang des valeurs.

On peut aussi s'étonner de la faible place réservée aux jeunes car ils devraient être au cœur des préoccupations de la société. Une attention

particulière doit être accordée à ceux qui, pour des raisons diverses, sont exclus de l'activité, des responsabilités collectives ou ne disposent pas des garanties fondamentales auxquelles tout citoyen peut prétendre en matière de santé, d'emploi ou de logement, pouvant leur permettre d'accéder à une autonomie économique, sociale et culturelle.

Au total, le groupe de l'UNAF estime que le rapport du Commissariat général du Plan qui a été soumis à la réflexion de la Commission manque de souffle, d'ambition et de créativité. L'UNAF regrette en effet que l'avis n'ait pas mis davantage l'accent sur les solutions à apporter face aux grands enjeux auxquels sont déjà et seront encore plus confrontés la France et l'Europe, en ignorant ou en sous-estimant que la société ne se crée et ne vit que parce qu'il y a des familles qui contribuent à son développement et à sa cohésion.

Ses observations ayant été prises en compte tout au long des travaux de la Commission et ses principaux amendements ayant été acceptés, le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

Le rapport confié au Commissaire au Plan qui devait « éclairer les perspectives à moyen terme pour les citoyens » et « clarifier les choix à moyen terme des autorités publiques » n'était pas un exercice facile par l'ampleur de son objet et l'ambition de son propos. A partir d'un diagnostic solide et stimulant, le rapport avance des orientations plutôt convenues.

L'avis souligne l'intérêt de l'exercice et de son renouvellement régulier, et procède à une analyse critique du rapport. Nous en partageons l'orientation sociale et citoyenne.

L'UNSA insiste sur un aspect qui n'est pas central dans l'avis mais qui peut être fertile : la démocratie sociale à promouvoir : « la démocratie sociale ne recèle-t-elle pas de nouvelles questions pour la légitimité et la représentativité des acteurs ? A besoins et temps nouveaux, conditions de légitimité nouvelle, moyens et pouvoirs nouveaux pour les organisations concernées » interroge l'avis.

Certes, la démocratie sociale ne se limite pas au champ du travail ni à ce qu'il est convenu d'appeler les « partenaires sociaux ». C'est vrai qu'« il y a urgence à donner la possibilité aux intéressés, salariés, usagers, consommateurs, en tant que citoyens, d'influer sur le local et sur le global ».

Toutefois, on ne sera pas étonné que l'UNSA s'intéresse particulièrement à la dimension « partenaires sociaux ».

Les débats et polémiques autour de la « refondation sociale » initiée par le MEDEF, la signature majoritaire imposée par la loi pour les accords relatifs aux 35 heures ont relancé la question de la place de la loi et du contrat en France. Le champ social ne saurait être exclu de la loi. D'ailleurs la loi « détermine les principes fondamentaux du droit du travail, du droit syndical et de la Sécurité sociale ». Mais il faut renforcer le rôle de la négociation collective, du contrat pour répondre à l'aspiration des travailleurs à être partie prenante, en amont et en aval, des orientations et décisions qui les concernent dans l'entreprise, la branche, et au niveau national.

Encore faut-il que le contrat soit négocié entre partenaires qui disposent de moyens équivalents, dans un rapport de forces non déséquilibré. A cet égard, le patronat n'est pas crédible, qui se dit favorable au contrat mais freine l'implantation syndicale dans l'entreprise par les innombrables demandes de licenciements qui frappent les représentants syndicaux, les délégués du personnel et les membres de comités d'entreprise.

Pour que le contrat ait une légitimité, il faut aussi que les parties contractantes soient légitimes. « La légitimité des conventions et des accords collectifs sera d'autant plus reconnue qu'elle pourra s'appuyer sur des règles de représentativité des forces sociales valorisant les principes démocratiques auxquels nous sommes tous attachés » écrit fort justement l'avis.

L'UNSA affirme que la légitimité des organisations syndicales ne peut émaner que de leur implantation réelle dans l'entreprise et du vote des salariés. Seule l'élection peut la fonder, une élection libre dans laquelle tous les syndicats légalement constitués peuvent déposer des candidatures dès le premier tour. La représentativité doit être démocratiquement vérifiée et non plus administrativement octroyée. Le décret de 1966, photographie instantanée d'un état du syndicalisme révolu, est caduc. Il fige une situation et constitue de ce fait une entrave au développement syndical.

Enfin, la démocratie sociale a un coût. Les financements publics des organisations syndicales doivent dépendre de leur influence réelle mesurée lors des élections, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Cela devrait permettre la transparence et le contrôle.

C'est à ce prix qu'on peut travailler à surmonter la faiblesse syndicale en France qui empêche l'exercice d'une véritable démocratie sociale sans laquelle les réformes effectives ne peuvent être conduites.

L'UNSA a approuvé l'avis qui ouvre des perspectives sur cette question et qui formule le souhait que le Conseil économique et social s'en saisisse.

NOTES DE BAS DE PAGE

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté par 84 voix contre 21 et 75 abstentions (voir le résultat de ce scrutin en annexe).

