

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

*CONSTRUIRE
L'AVENIR
PAR UNE FRANCE
PLUS FORTE
ET PLUS SOLIDAIRE*

2010

Avis présenté par

Mme Monique Bourven et MM. Jacques Creyssel, Jacques Duron
François Édouard, Henri Feltz, Denis Gautier-Sauvagnac,
Jean-Marie Geveaux, André Marcon, Olivier Marembaud,
Jean-Claude Pasty, Daniel Tardy, André Thévenot, Yves Zehr

MANDATURE 2004-2010

Séance des 9 et 10 février 2010

***CONSTRUIRE L'AVENIR
PAR UNE FRANCE PLUS FORTE
ET PLUS SOLIDAIRE***

**Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par
Mme Monique Bourven et MM. Jacques Creyssel, Jacques Duron,
François Édouard, Henri Feltz,
Denis Gautier-Sauvagnac, Jean-Marie Geveaux, André Marcon,
Olivier Marembaud, Jean-Claude Pasty, Daniel Tardy,
André Thévenot, Yves Zehr**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 7 juillet 2009 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

SOMMAIRE

Avant-Propos : Allocution prononcée par M. Jacques Dermagne, Président du Conseil économique, social et environnemental à l'occasion de la venue de M. François Fillon, Premier ministre lors de la séance plénière du 9 février 2010

AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du 10 février 2010 I - 1

Première partie - Texte adopté le 10 février 2010 3

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 13

ANNEXE À L'AVIS.....45

SCRUTINS45

CONTRIBUTIONS votées par les sections et les délégations II - 1

TITRE I - Quels enseignements tirer de la crise en matière de garanties sociales ? 3

TITRE II - Développer l'emploi et mieux protéger les salariés dans une France plus compétitive 17

TITRE III - Comment les investissements dans les infrastructures de transport de personnes, de marchandises et d'informations, intégrant le développement durable et l'aménagement du territoire, peuvent contribuer à la sortie de crise ? 33

TITRE IV - Construire l'avenir avec les citoyens..... 47

TITRE V - Assainissement financier et options budgétaires pour surmonter la crise 63

TITRE VI - Face à la crise : une gouvernance mondiale renouvelée..... 77

TITRE VII - Une politique industrielle dans un monde en profond bouleversement : enjeux, vision prospective, conditions et priorités, permettant à la France de préparer l'avenir de ses activités productives en s'inscrivant dans le développement durable 91

<i>TITRE VIII - Quelle agriculture en France et en europe, permettra de satisfaire les besoins des consommateurs et de relever les défis alimentaires et environnementaux mondiaux ?</i>	<i>111</i>
<i>TITRE IX - Quelle politique économique et sociale pour surmonter la crise ?.....</i>	<i>129</i>
<i>TITRE X - Le rôle de l'europe et l'apport de la stratégie de lisbonne après 2010 pour sortir de la crise</i>	<i>145</i>
<i>TITRE XI - Quelles mesures concrètes pour assurer une égalité réelle entre les hommes et les femmes ?</i>	<i>161</i>

Avant-Propos

**Allocution prononcée par M. Jacques Dermagne,
Président du Conseil économique, social et environnemental
à l'occasion de la venue de M. François Fillon, Premier ministre
lors de la séance plénière du 9 février 2010**

Monsieur le Premier ministre,

C'est toujours un grand honneur et un réel plaisir de vous accueillir dans notre hémicycle car nous savons tous ici combien vous êtes attentif à nos travaux et vous savez, je crois, combien nous veillons à donner priorité absolue au traitement des saisines gouvernementales que vous nous adressez.

Aujourd'hui nous sommes particulièrement sensibles au fait que vous ayez décidé d'accompagner une auto-saisine d'importance permettant de ne pas confier aux seuls experts le chemin de la sortie de crise.

Informé au cœur de l'été 2009 que la mandature 2004-2009 du Conseil économique social et environnemental était prolongée de quelques mois, le Bureau décida unanimement, au-delà des travaux en cours, de mettre ce temps précieux à profit afin que l'assemblée remplisse au mieux sa mission constitutionnelle de conseil aux pouvoirs publics.

Il lui apparut que donner un avis sur la sortie de crise et sur l'avenir de notre pays, à partir de la sensibilité de la société civile organisée, était un projet essentiel et urgent.

Pour qu'il en soit ainsi, il était nécessaire de mobiliser toutes les formations de travail du CESE (ses 9 sections et ses 2 délégations) de telle sorte que la totalité des dimensions économiques, sociales et environnementales, tant pour la métropole que pour l'Outre-mer, soient abordées. Chaque groupe comme chaque conseiller devaient pouvoir confronter leur expérience et leurs convictions à celles des autres et développer leurs propositions.

Dès lors, le Bureau formula une « saisine-cadre » et chargea chaque section et chaque délégation de travailler dans l'intégralité de son champ de responsabilité sur le thème global « Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire ».

Cette procédure a permis de réunir sur le même projet toutes les compétences et toutes les sensibilités présentes dans l'assemblée, Monsieur le Premier ministre.

Le travail s'est développé de septembre à décembre 2009. Il révèle aujourd'hui une réelle cohérence entre les sections, fut-ce en incluant la sensibilité transversale de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes ou celle de la délégation pour l'Union européenne. D'évidence, employeurs, salariés, agriculteurs et responsables du monde associatif ont pu, à l'issue de très riches débats, se rejoindre sur des orientations essentielles pour l'avenir. Cependant, le débat sur le niveau et la

répartition des prélèvements obligatoires demeure le sujet qui justifierait d'un avis spécifique pour que des convergences se dessinent.

L'ambition de notre assemblée pour traiter cette saisine a été, comme à son habitude, de ne pas rechercher un consensus *a minima* mais de dégager les lignes de force qui rassemblent pour aller de l'avant. Dans ce contexte, chacune des organisations aura, cet après-midi, toute latitude d'exprimer ses différences et de s'en expliquer dans les déclarations de groupe qui compléteront l'avis voté selon les procédures en vigueur dans notre assemblée.

Les quelques propositions fortes que les travaux du CESE ont mis en lumière, après des débats enrichis de l'expérience des uns et des autres et dépouillés des passésimes qui trop souvent paralysent notre nation, sont résumés dans l'introduction du document, le détail étant développé dans les onze contributions votées par les sections et les délégations.

Il ressort de ces travaux que la réforme et l'assainissement du monde financier conditionnent totalement le bénéfice que l'on peut espérer d'une sortie de crise réussie, qu'elle soit lente ou rapide. Les pouvoirs publics doivent reconstruire un contrôle réel et efficace de tous les réseaux financiers. Ils doivent également refonder les systèmes de prévention et de régulation pour éviter que la spéculation et les enrichissements injustifiés ne reviennent en force et stérilisent les financements dont nos entreprises ont un besoin si impérieux. Sur ce point, il est à noter que les conseillers les plus convaincus des vertus autorégulatrices du marché, eux-mêmes, partagent cet avis qu'ils élargissent à toutes formes de régulations et à la priorité qu'il faut également donner à l'assainissement des finances publiques.

Dans le même temps, unanimes, les représentants de la société civile estiment indispensable de renouer avec une éthique s'imposant aussi bien aux grands dirigeants qu'aux petits opérateurs. C'est en effet la perte du discernement entre le bien et le mal, entre l'acceptable et l'inacceptable qui a compromis la confiance avec les conséquences dévastatrices que l'on sait. Son rétablissement est un préalable au retour durable de la croissance. C'est donc à une démarche très citoyenne que sont appelés les intéressés au risque de voir s'effondrer les systèmes dont ils vivent.

Cependant, il apparaît que cet assainissement n'est pas possible s'il se limite à l'espace national. Le niveau européen lui-même n'est qu'un moyen pour que les évolutions s'imposent à l'échelle internationale. La question de la gouvernance économique et sociale du monde est donc posée. C'est bien pourquoi, le CESE n'a cessé d'intensifier sa coopération avec les organisations internationales tels le BIT ou la FAO, comme il le fait avec le Comité économique et social européen et avec ses homologues de l'Union.

Le volontarisme et l'inspiration de la Présidence française de l'Europe en 2008 ont montré que la lutte contre les désordres du monde n'est pas inaccessible. Elle suppose l'unité, une solidarité accrue entre les pays de l'Union, la détermination et le temps nécessaire pour convaincre. Elle suppose également

l'implication des sociétés civiles aussi bien au niveau national qu'à celui de l'Union européenne et dans le cadre de l'ONU. En son sein « ECOSOC », le Conseil économique et social des Nations Unies, ne joue pas le rôle préventif qu'il pourrait et devrait jouer, en particulier dans les combats contre toutes les formes de corruption et au profit de la protection de la planète. Au-delà des aspects financiers, le problème de la croissance est posé dans un univers à ressources limitées et à démographie galopante. Seul un développement durable pourra stopper l'accroissement des écarts entre pays du nord et ceux du sud.

L'écologie et l'aspiration à une croissance verte se retrouvent au cœur de l'avis de toutes les sections. La protection de la nature et la lutte aussi bien contre l'effet de serre que contre les émissions de CO₂ sont évidemment au nombre des priorités, sans que la croissance ne soit en elle-même remise en cause. C'est d'ailleurs dans cet esprit que le CESE s'est investi avec succès dans les nouveaux indicateurs du développement durable. Certes la croissance verte est privilégiée, mais jamais au prix d'un recul industriel de notre pays qui apparaît déjà trop avancé. Toutefois, l'idée que la croissance verte soit un moyen puissant favorable au renouveau de notre industrie et de notre compétitivité à long terme est dans bien des esprits.

La quasi-totalité des composantes du CESE témoigne d'une préoccupation majeure à cet égard. Elles mettent l'accent sur la poursuite de l'aménagement du territoire sous toutes ses formes et particulièrement sur l'effort d'investissement dans les nouveaux équipements du transport « propres » des biens et des personnes. En phase avec les États généraux de l'industrie, la lutte pour la conquête d'un nouveau socle industriel paraît incontournable tant pour l'Europe que pour la France. Les organisations de la société civile insistent aussi sur l'absolue nécessité de ne pas rompre avec notre agriculture, désormais plus respectueuse de l'environnement, en continuant d'avoir une véritable politique agricole dans un cadre national et européen. Il en va en effet de notre sécurité alimentaire. À l'échelle du monde, une politique de coopération agricole et agronomique en faveur des paysannes les plus pauvres doit être maintenue et renforcée. Le développement agricole endogène est en effet la seule voie efficace pour conjurer la famine et la malnutrition et freiner l'exode rural dans des pays où l'emploi industriel et tertiaire n'est pas encore en capacité de prendre le relais.

Au-delà des orientations sectorielles, c'est globalement l'économie de la connaissance que le Conseil entend promouvoir. Formation, recherche et innovation constituent une trilogie incontournable pour sortir de cette crise plus forts que nous y sommes entrés et asseoir durablement l'avenir de notre pays. Investir dans le potentiel humain constitue la seule voie possible pour maintenir et améliorer nos conditions de vie, pour renouer avec le plein emploi, sécuriser les parcours professionnels et permettre une adaptation positive de nos systèmes de protection sociale auxquels nous sommes tous attachés.

Qu'ils s'agissent des problèmes de l'emploi, de la santé, de la dépendance ou de la retraite, c'est en réalité à la construction d'un nouveau pacte social qu'il faut s'attacher. Cette ambition n'est à notre portée que dans le cadre d'un renouveau du dialogue social et au-delà d'une coopération réelle et profonde entre décideurs politiques, partenaires sociaux et responsables associatifs.

Ce n'est évidemment pas au prix d'un affaiblissement du droit du travail ou d'un relâchement des efforts d'insertion en faveur des principales victimes de la crise, que la France retrouvera la compétitivité que lui disputent les pays dont les salaires et les conditions de travail sont dramatiquement inférieures. Sans négliger les efforts à consentir pour donner des emplois aux personnels non qualifiés, seule une main d'œuvre hautement qualifiée, maîtrisant les nouvelles technologies est à même d'apporter une solution durable aux problèmes posés par les déséquilibres structurels du monde. L'harmonisation sociale et fiscale au niveau européen ne pourrait que favoriser cette orientation souhaitée par notre institution.

La crise financière devenue crise économique et, dès lors, crise sociale est une épreuve collective qui pourrait en définitive représenter une opportunité pour notre pays en le portant, contre sa nature, à la rupture avec ses conservatismes et ses corporatismes.

Tous les travaux du CESE mettent en lumière un éveil au réalisme et une volonté participative rompant avec les clivages dogmatiques ou politiques.

Il semble bien qu'aucun corps économique ou social ne puisse désormais imposer ses solutions et encore moins ses exigences, aux autres corps. C'est dans la prise de conscience et la volonté de participation des uns et des autres que nous trouverons la meilleure issue à la crise.

Dans la nouvelle architecture que la Constitution de juillet 2008 a donnée au Conseil économique, social et environnemental, les éléments sont réunis pour qu'il en soit ainsi. Une institution modernisée et valorisée est à même de conforter notre démocratie. Monsieur le Premier ministre, plus que jamais l'Assemblée du premier mot peut être utile à votre gouvernement et aux élus du peuple qui ont à prendre la décision publique, et doivent avoir le dernier mot, en toutes circonstances et en toute connaissance de cause.

AVIS

**adopté par
le Conseil économique, social et environnemental
au cours de sa séance du 10 février 2010**

Première partie
Texte adopté le 10 février 2010

Le 7 juillet 2009, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié aux 9 sections et 2 délégations la préparation chacune dans leur champ de compétence respectif, d'une contribution sur un thème commun touchant à la sortie de crise.

Les thèmes sont les suivants :

- *Quels enseignements tirer de la crise en matière de garanties sociales ?* (section des affaires sociales) ;
- *Développer l'emploi et mieux protéger les salariés dans une France plus compétitive* (section du travail) ;
- *Comment les investissements dans les infrastructures de transport de personnes, de marchandises et d'informations, intégrant le développement durable et l'aménagement du territoire, peuvent contribuer à la sortie de crise ?* (section des économies régionales et de l'aménagement du territoire) ;
- *Construire l'avenir avec les citoyens* (section du cadre de vie) ;
- *Assainissement financier et options budgétaires pour surmonter la crise* (section des finances) ;
- *Face à la crise : une gouvernance mondiale rénovée* (section des relations extérieures) ;
- *Une politique industrielle dans un monde en profond bouleversement : enjeux, vision prospective, conditions et priorités, permettant à la France de préparer l'avenir de ses activités productives en s'inscrivant dans le développement durable* (section des activités productives, de la recherche et de la technologie) ;
- *Quelle agriculture en France et en Europe, permettra de satisfaire les besoins des consommateurs et de relever les défis alimentaires et environnementaux mondiaux ?* (section de l'agriculture et de l'alimentation) ;
- *Quelle politique économique et sociale pour surmonter la crise ?* (section des questions économiques générales et de la conjoncture) ;
- *Le rôle de l'Europe et l'apport de la stratégie de Lisbonne après 2010 pour sortir de la crise* (délégation pour l'Union européenne) ;
- *Quelles mesures concrètes pour assurer une égalité réelle entre les hommes et les femmes ?* (délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes).

En s'appuyant sur ces contributions qui figurent dans le document principal et qui ont été votées par les sections et délégations, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a préparé un projet d'avis intitulé *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*¹ reprenant l'essentiel des propositions formulées.

*
* *

La crise actuelle est loin de n'être que financière, elle a de multiples causes : une répartition de plus en plus inégalitaire des revenus à l'intérieur de chaque pays comme au niveau international, des déséquilibres internationaux (excédents ou déficits commerciaux structurels, endettement massif de certains États, etc.) et une financiarisation excessive de l'économie. La croissance des pays émergents elle-même induit des disparités internes accrues qui sont potentiellement déstabilisatrices. Mieux réguler la finance, la mettre au service de l'économie réelle et réduire sa ponction sur les richesses créées est certes nécessaire (et encore largement en devenir) mais ne suffira donc pas pour juguler la crise (pas plus d'ailleurs que les discours purement moraux) : il faut s'attaquer aux racines plus profondes des dysfonctionnements de l'économie mondiale pour aller dans le sens d'un meilleur équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Les banques doivent se repositionner sur leur cœur de métier et consentir des prêts tant aux particuliers qu'aux entreprises en soutien aux investissements de l'économie. Il est nécessaire de créer des richesses, mais elles doivent être équitablement partagées. Il s'agit de rien de moins que de passer d'une civilisation de l'avoir à une civilisation de l'être.

L'assainissement du secteur financier doit être mené à son terme au niveau mondial, dans la suite des orientations dégagées par les trois G20. Les travaux doivent de même se poursuivre sur ce sujet dans l'Union européenne et en France. Dans la même logique de restauration de la confiance et des conditions pour une croissance saine et durable, l'endettement public doit être réduit par une action équilibrée de rationalisation des dépenses et de refonte globale des prélèvements fiscaux et sociaux.

Sortir de la crise, prévenir de nouvelles crises et favoriser une croissance durable suppose une profonde réforme de la gouvernance mondiale, dans laquelle l'Union européenne doit prendre toute sa place. Cela passe également par une rénovation de la stratégie de Lisbonne, même si ses principes fondateurs restent pertinents : sa dimension extérieure doit être renforcée, le volet

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 96 voix contre 50 et 52 abstentions (voir le résultat du scrutin n° 1 en annexe).

communautaire conforté, la mise en œuvre par les États membres mieux suivie d'effets, son pilotage et son appropriation améliorés. Une coordination et une cohérence affirmées avec la stratégie nationale et européenne de développement durable doivent aussi être organisées.

La présente crise offre à l'Union européenne, à l'aune de sa propre expérience et de son histoire, l'opportunité de prendre une part déterminante à l'édification d'une gouvernance mondiale renouvelée.

Elle se doit de prendre des initiatives fortes, comme elle l'a fait sous la présidence française, au deuxième semestre 2008, pour introduire plus de transparence dans les relations financières internationales, plus de détermination dans la lutte contre les paradis fiscaux et plus de volontarisme, avec l'adoption du paquet énergie-climat, dans la lutte contre les dangers qui menacent notre planète.

Dotée, avec la création de l'euro, de la seconde monnaie de réserve du monde, l'Union européenne a une responsabilité évidente dans la définition d'un nouveau système monétaire mondial qui mette un terme aux déséquilibres actuels dans le régime des changes et permette ainsi une croissance durable et équitablement partagée.

Enfin, en sa qualité de première contributrice pour le montant de son aide, l'Union européenne a des atouts pour une remobilisation de la communauté internationale autour de la réalisation, en priorité, des OMD, selon un calendrier réaliste.

Dans ce contexte, les autorités publiques françaises et l'ensemble des acteurs de la société civile de notre pays ont un rôle essentiel à jouer, pour que l'Union s'affirme pleinement sur la scène internationale - où elle est d'ailleurs géographiquement présente grâce à ses collectivités ultra-marines - et afin que les espoirs fondés sur le renforcement des institutions européennes, suite à la ratification du traité de Lisbonne, ne soient pas déçus.

Promouvoir une gouvernance mondiale renouvelée afin de relever les défis de la crise constitue, selon le CESE, une ardente obligation qui doit engager, dans la durée, nos concitoyens et nos gouvernements.

À cet effet, il convient :

- de rechercher une plus grande cohérence dans l'architecture institutionnelle en confortant la place de l'OIT et de l'OMS qui déploient une intense activité normative. Ainsi, en cas de litige relatif à l'application conjointe de règles commerciales et de normes relevant d'autres secteurs, l'OMC devrait recueillir l'avis de l'organisation internationale compétente (OIT, OMS, FAO) ;
- de renforcer la concertation entre les gouvernements, en souhaitant que le G20, auquel devraient être associés un représentant de l'Union africaine et un représentant de l'ASEAN (Association des nations de

l'Asie du Sud-Est), puisse jouer pleinement un rôle pilote dans la gouvernance mondiale ;

- d'intensifier les partenariats entre ensembles régionaux cohérents, l'Union européenne, pouvant jouer un rôle important, en s'inspirant de sa propre expérience pour favoriser l'émergence de tels ensembles, là où ils n'existent pas encore, notamment en Afrique ;
- de promouvoir la reconnaissance par les diverses organisations intergouvernementales de l'apport indispensable à la définition, à la mise en œuvre et à l'évaluation des stratégies pour un développement durable fourni par l'ensemble des acteurs et la société civile (entreprises, syndicats de salariés, ONG) et de leurs organisations (conseils économiques et sociaux et institutions similaires).

L'agriculture s'inscrit dans une délicate dualité : elle est à la fois un secteur économique à part entière, c'est-à-dire soumis à la réalité des marchés, mais aussi une activité spécifique et vitale car elle sert avant tout à nourrir la population. Le premier aspect implique que pour se développer et faire vivre ceux qui la constituent, l'agriculture française doit être compétitive par rapport à ses concurrentes. Le second justifie qu'elle fasse l'objet de règles particulières pour éviter qu'elle ne soit laissée à la merci de la loi des marchés, de la spéculation et de la recherche de profits ainsi que des aléas climatiques. Pour atteindre cet objectif, il convient d'agir de manière complémentaire aux niveaux communautaire et national. Les objectifs initiaux et les modalités de mise en œuvre de la Politique agricole commune ont progressivement été remis en cause : abandon des mécanismes d'intervention, fin programmée des quotas laitiers, et des droits de plantation, découplage des aides... Il est par conséquent temps de concevoir et de bâtir une nouvelle politique agricole et alimentaire commune. Il est nécessaire d'assurer des niveaux de prix agricoles suffisants pour garantir la pérennité de nos exploitations agricoles.

Autre secteur mis à mal par la dérégulation avec les conséquences que l'on connaît, celui du logement. L'accès des classes moyennes et des populations défavorisées à un logement décent et à un coût abordable constitue tant une priorité qu'un levier d'action pour la sortie de crise. Cet enjeu engage notre cohésion sociale. La rénovation et la construction de logements adaptés aux ressources des Français représentent un juste équilibre entre soutien au pouvoir d'achat - la part du logement dans le budget des ménages ayant explosé depuis dix ans - et soutien à l'activité économique, le secteur du bâtiment favorisant les emplois en France. De plus, l'investissement dans la rénovation thermique, s'inscrit dans une démarche durable et contribue à une plus grande indépendance énergétique de la France.

Les infrastructures de transport sont des éléments déterminants de l'attractivité des territoires. Les développer pour satisfaire les besoins de mobilité et de communication, actuels et à venir, dans le respect de l'environnement, peut contribuer à la sortie de crise tout en laissant aux générations futures un patrimoine pérenne. Cela suppose néanmoins une volonté politique forte pour initier les actions et dégager des moyens.

En ce qui concerne les transports de voyageurs et de marchandises, l'objectif est d'enrayer le vieillissement des réseaux et de construire dans une optique de long terme de nouvelles infrastructures à haute qualité environnementale, avec le souci à la fois d'assurer la cohérence d'ensemble (en élaborant un schéma national de la mobilité durable et en articulant entre eux les divers documents, géographiques et thématiques, ayant un impact sur les transports) et de trouver des financements originaux (tel un livret d'épargne pour les projets des collectivités répondant au Grenelle de l'environnement, le LID - Livret des infrastructures durables).

S'agissant des réseaux numériques, il faut généraliser la fibre optique pour offrir le très haut débit à tous et partout d'ici dix ans et créer un fonds national de soutien aux initiatives des collectivités locales ; les ressources du fonds pourraient provenir du grand emprunt, mais surtout d'un système de péréquation à deux niveaux, alimenté à l'échelon national par un prélèvement mensuel de 50 centimes sur tous les abonnements et à l'échelon régional par des contributions de 10 € par habitant que les collectivités verseraient aux syndicats mixtes chargés d'organiser le déploiement du très haut débit sur leur territoire.

Mais il n'est pas de grande puissance sans socle industriel solide. Après des années d'illusions, nourries par le paradigme d'une tertiarisation étendue de l'économie, la France prend conscience de la nécessité de se réapproprier son industrie laquelle doit être consolidée dans ses acquis et atouts, et développée sur les créneaux porteurs d'avenir.

La crise peut paradoxalement constituer une opportunité. Son intensité et sa brutalité créent les conditions d'un nouvel élan permettant à la collectivité nationale de refonder une vision partagée de notre industrie.

Il s'agit donc de construire une nouvelle politique industrielle structurée autour de quelques lignes de force :

- bâtir un nouveau pacte social, économique et environnemental dont chacun doit être convaincu du bien fondé. Toutes les parties prenantes y joueront leur rôle : État, collectivités, employeurs et salariés, organisations professionnelles et associations ;
- mettre en place un écosystème favorable au développement de l'industrie pour l'ouvrir pleinement sur la société et susciter son adhésion ;

- veiller à ce que, dans un monde globalisé les activités productives notamment les PME et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) bénéficient des conditions les plus favorables à leur développement et à leur compétitivité ;
- refonder la politique industrielle européenne en visant les finalités économiques et en dépassant les obstacles juridiques de tous ordres ;
- enfin, renforcer l'effort de R&D, promouvoir toujours davantage l'innovation dans le tissu industriel - des plus grands groupes aux PME - et mobiliser les financements appropriés.

La crise économique et financière est devenue une crise sociale qui se traduit par une forte progression du chômage dans la plupart des pays. Depuis la fin de 2007, le taux de chômage moyen a progressé de 2,8 points dans la zone OCDE et de près de 2 points en France, sans que l'on puisse prévoir la fin de cette progression.

Mais la France se distingue de ses voisins par la persistance depuis plus de 20 ans d'un taux de chômage élevé, qui la place régulièrement dans les deux ou trois pays qui connaissent le plus fort taux de chômage. Et depuis 1984, en dépit des phases de croissance que notre pays a pu connaître dans la période, le taux de chômage français n'est jamais descendu en dessous de 7,4 %. Quant au chômage des jeunes, en période de ralentissement de l'activité, il croit à un rythme bien supérieur à celui des 25-50 ans. Les multiples plans successifs pour l'emploi n'y ont pratiquement jamais rien changé.

C'est un « mal français » qui tient à l'écart de l'emploi des centaines de milliers de personnes, dont un grand nombre de jeunes. Dès lors, l'urgence est bien de lutter contre ce fléau d'un chômage quasi structurel pour répondre à la crise actuelle, comme pour progresser vers un plein emploi durable et de qualité dans notre pays.

Dans ce contexte, il importe de veiller à ce que les politiques de lutte contre la crise et ses conséquences soient maintenues jusqu'au véritable redémarrage de l'activité économique et de retrouver les conditions d'une croissance plus saine. Notre système de protection sociale, garant de notre cohésion sociale, a certes permis de mieux résister à la crise, mais il n'a pas en soi pour objet de faciliter la reprise.

En matière de garanties sociales, il est nécessaire d'investir dans les réformes pour consolider notre système. Ceci suppose trois types d'actions volontaristes :

- pour dessiner la cartographie de notre système de protection sociale à terme de 10 à 15 ans, la définition des risques à couvrir devient un impératif ;

- pour permettre une durabilité à terme de notre modèle, il convient d'investir dans les dépenses susceptibles d'influer sur les causes structurelles de certaines d'entre elles au premier rang desquelles la formation initiale et professionnelle et l'amélioration de l'orientation ;
- pour consolider notre système de garanties sociales, il sera nécessaire de s'engager dans la voie de réformes structurelles d'ampleur, que ce soit notamment en matière de retraite, de santé et de dépendance.

Il importe également de ne pas occulter l'exigence d'une maîtrise de la dette publique, entravée par son niveau à la capacité d'action de l'État et boulet pour les générations futures, en s'assurant du caractère temporaire de certaines des mesures adaptées à la seule situation d'aujourd'hui.

Cette double nécessité, conjoncturelle et structurelle, suppose d'agir sur les facteurs de développement de l'emploi, gage d'une meilleure protection des salariés, elle-même conditionnée par des entreprises compétitives.

Sur ce dernier point, une question est de savoir si notre appareil de production pourra continuer à s'accommoder sans conséquence pour la croissance et l'emploi, d'un prélèvement global qui reste sensiblement supérieur à celui de nos concurrents de la zone euro².

La complète et sincère information du citoyen, sa participation apparaissent désormais comme des préalables aux grandes décisions qu'appellent les défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels la société française ne répondra efficacement que si les décisions prises emportent l'adhésion.

Sans remettre en cause les principes qui fondent la prise de décision en démocratie représentative, la société française est suffisamment mûre et lucide pour s'engager dans des débats sur les sujets complexes qui concernent son avenir. Le champ du débat public ne doit pas être limité aux seules options générales en matière d'aménagement ou d'environnement, mais étendu aux grands sujets économiques ou sociaux et plus généralement aux débats de société. Un débat public véritable sur les grandes réformes dont la nécessité est reconnue doit pouvoir s'engager. Il convient cependant de ne s'engager dans un tel débat qu'avec la volonté d'aboutir à des décisions concrètes en respectant un calendrier préalablement défini.

² Ce paragraphe a été introduit à la suite d'un amendement déposé par le groupe des entreprises privées et adopté à l'issue d'un vote au scrutin public par 88 voix contre 77 et 3 abstentions (voir le résultat du scrutin n° 2 en annexe).

Pour assurer une égalité réelle entre les hommes et les femmes, la participation des femmes à la formation de la loi est une exigence démocratique. Pour faire progresser la parité dans la vie politique, il faut et il suffit que, pour toutes les élections, les listes de candidatures déposées par les partis soient paritaires pour être recevables. À titre transitoire, il importe de reconnaître les efforts des partis qui mettent leurs candidates en position éligible en leur redistribuant le produit des sanctions financières imposées à ceux qui ne respectent pas la parité. Il convient également d'instituer un véritable statut de l'élu(e).

Pour rendre effective l'égalité professionnelle et salariale, il faut certes convaincre, mais la contrainte est un aiguillon nécessaire. Un diagnostic de l'égalité - simplifié pour les plus petites et dans le cadre du rapport de situation comparée pour les autres - doit être établi dans toutes les entreprises et déboucher sur l'établissement d'indicateurs et d'objectifs chiffrés de progression, adaptés à leur taille, y compris en matière de réduction des écarts salariaux.

Enfin le développement de l'accueil de la petite enfance et le renforcement de la prise en compte de la parentalité dans la vie professionnelle doivent permettre à toutes les femmes de construire un parcours professionnel sans rupture, mais, les droits familiaux sont primordiaux pour préserver nombre d'entre elles de la précarité et doivent être maintenus.

S'engager dans une dynamique d'égalité effective est à cet égard le meilleur moyen pour garantir les retraites des femmes. Afin de consolider ce droit, il est essentiel de refonder juridiquement la majoration de durée d'assurance (MDA) allouée aux mères au titre de l'éducation des enfants sur les textes européens autorisant les États à maintenir ou adopter des avantages spécifiques durant le temps nécessaire à la résorption des inégalités.

*
* *

Notre assemblée s'est mobilisée depuis l'été 2009 pour présenter cette série de propositions visant à contribuer dès à présent à la construction de l'avenir de notre pays, en vue de la sortie de la crise dans une France qu'elle souhaite plus forte et plus solidaire. Elle considère que seul un nouveau pacte économique, social et environnemental permettra de valoriser nos atouts. Elle prendra toute sa part dans son élaboration, comme le font déjà les présentes contributions.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Ce projet d'avis et surtout les contributions adoptées par les sections et délégations, affirment notre ambition de porter, de manière solidaire, un nouveau projet de société qui soit véritablement en mesure de concilier les exigences économiques, sociales et environnementales.

L'agriculture est particulièrement sensible à toutes les initiatives qui visent à enrayer la crise. L'année 2009 a en effet été très éprouvante pour les agriculteurs qui ont vu leurs revenus baisser de 30 à 50 %, et ce dans presque tous les secteurs de production. Notre priorité, pour l'année à venir, est donc de retrouver un revenu permettant de vivre de notre métier.

Le plan d'urgence qui a été mis en place par le Gouvernement devrait représenter une réelle bouffée d'oxygène mais il faut maintenant agir, et vite, sur le fond.

Pour cela, nous allons nous concentrer sur quelques actions qui nous semblent déterminantes et en particulier la formation des prix alimentaires. Les prix des produits sont la base de notre revenu, ils conditionnent la pérennité de nos entreprises, et ils le feront de plus en plus. En effet, puisque maintenant la politique européenne est très engagée vers un démantèlement des mécanismes de régulation, les agriculteurs sont de plus en plus en prise directe avec le marché et donc très sensibles à toute variation de prix.

Le groupe de l'agriculture soutient pleinement ce thème du projet d'avis, je le cite : « *Il est temps de concevoir et de bâtir une nouvelle Politique agricole et alimentaire commune* ».

Il nous faudrait un système de soutiens plus souple et plus réactif ainsi qu'un dispositif d'intervention capable d'accompagner la réalité du marché, et même, si possible, de l'anticiper. Il nous faudrait une politique agricole qui préserve notre modèle agricole, contre les risques de concentration des exploitations, une politique agricole qui encourage le renouvellement des générations, qui prenne en compte les handicaps des territoires et protège mieux encore les consommateurs. On ne peut pas avoir, d'un côté des exigences qualitatives élevées et les coûts qui en découlent et de l'autre laisser entrer sur le territoire des produits, sans traçabilité, en totale distorsion de concurrence. Arrêtons de rajouter des contraintes françaises : cela n'est pas admissible.

Le projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche qui a été récemment présenté en Conseil des ministres semble afficher ces nouvelles ambitions pour redonner à nos entreprises de la compétitivité et de la stabilité tout en permettant à nos terres et à nos territoires de s'inscrire dans un développement maîtrisé et durable.

Pour le groupe de l'agriculture, ce projet d'avis montre bien que, pour enrayer la crise, il faut agir sur tous les leviers et dans tous les secteurs d'activité, surtout sans oublier personne. Nous devons pouvoir compter, dans ce contexte très difficile, sur toutes les énergies.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Groupe de l'artisanat

La publication des résultats du dernier trimestre 2009 par l'Observatoire des centres de gestion agréés confirme des baisses importantes de chiffres d'affaires et de revenus pour un grand nombre de secteurs relevant de l'artisanat et vient de ce fait corroborer l'analyse de notre assemblée sur la crise. Celle-ci est, en effet, loin d'être derrière nous et suscite encore bien des inquiétudes au moment où les prémices d'une reprise se font attendre.

Aussi, avant de penser à tirer parti de cette hypothétique relance, nos entreprises ont actuellement comme principal objectif de tenir le cap dans cette zone de forte turbulence. Grâce à la mobilisation des organisations professionnelles et du réseau consulaire, elles bénéficient d'une offre de services diversifiée. Celle-ci s'étend du suivi aux entreprises en difficultés de trésorerie en appui du médiateur du crédit aux négociations avec les organismes sociaux pour l'étalement de leur créance, auxquelles s'ajoutent des actions de formation ciblées sur le management et la finance.

L'année 2010 étant par ailleurs particulièrement chargée en transposition de directives depuis la performance énergétique jusqu'aux troubles musculo-squelettiques en passant par la santé et la sécurité, une veille législative s'impose. À ce titre, nous serons particulièrement vigilants au niveau européen afin que les textes prennent bien en compte la dimension « penser petit d'abord ».

En effet, même si la norme est source de progrès social et de développement, son application peut être inéquitable pour les petites entreprises qui n'ont pas les moyens de s'offrir les études et conseils pour faire valoir leurs spécificités. C'est une des raisons pour laquelle le secteur est très attaché aux dispositifs transitoires d'adaptation et aux mesures d'accompagnement.

Concernant les perspectives d'avenir, les artisans sont conscients des potentiels de croissance que représente le nouveau projet de société présenté dans cet avis, dans la mesure où il redonne toute sa place à leur modèle de fonctionnement. Dans l'encouragement à la production et à la consommation durable, ce sont en effet toutes les activités de proximité qui se reconnaissent. Si la création d'un nouveau régime juridique de protection du patrimoine personnel de ces artisans et commerçants va enfin leur permettre un avenir plus serein, il est regrettable qu'un certain nombre d'engagements des Grenelle soient en permanence remis en cause.

Compte tenu de leurs besoins de lisibilité à long terme, le secteur de l'artisanat tient à appuyer l'ensemble des préconisations qui intègrent cette dimension dans ce *corpus* d'avis et de contributions. C'est effectivement par la généralisation des formations tout au long de la vie, l'accentuation et la diffusion des efforts de recherche et d'innovation au plus près du tissu de nos entreprises, qu'elles pourront continuer à participer à la dynamique des territoires, à l'emploi et au maintien du lien social.

L'appropriation des politiques étant essentielle au changement des comportements, le groupe de l'artisanat partage la place réservée au débat public et au dialogue social. Sur ce dernier point, le fait que le secteur ait pris l'initiative d'inviter les organisations de salariés à poursuivre leur négociation est la preuve de sa détermination et de sa conviction qu'un accord est préférable à une loi inapplicable. Pour conclure, le groupe de l'artisanat a voté l'avis, en invitant les pouvoirs publics à se pencher sur le contenu des différentes contributions qui illustre davantage la richesse de nos débats.

Groupe des associations

La crise que nous traversons marque avec une particulière violence les limites de notre modèle libéral d'une économie financiarisée, dérégulée, court-termiste et génératrice d'inégalités croissantes. Une profonde remise en cause de ce modèle s'impose, amorcée peut-être par le retour du politique sur des marchés qui ont maintenant fait la preuve de leur incapacité à s'autoréguler.

Face aux conséquences dévastatrices sur nos tissus économiques et sociaux, il convient de souligner que, si la France a moins souffert que ses partenaires occidentaux, c'est que son système de garanties sociales - qui fait tout à la fois l'objet de tant d'envies et de tant de critiques - a joué un rôle incontesté d'amortisseur de la crise. C'est peut être l'occasion de promouvoir et de consolider ce modèle social qui, s'il souffre d'une crise structurelle, n'en est pas moins la clef de voûte d'une société plus solidaire.

Les échanges et les travaux qui se sont conduits à l'occasion de cette saisine particulière ont été riches. Le groupe des associations regrette cependant que des onze contributions qui fondent l'analyse du Conseil économique, social et environnemental sur les perspectives de sortie de cette crise, le rôle particulier de l'économie sociale et solidaire ne transparaisse pas davantage. À l'heure où la place de l'économie se trouve profondément questionnée, le secteur non marchand et à but non lucratif, alternative porteuse de sens, devrait faire l'objet d'une attention particulière. Des milliers d'associations mettent quotidiennement en œuvre des projets collectifs d'intérêt général qui concernent la collectivité tout entière, et non pas seulement les plus démunis et les plus fragiles d'entre nous. Des citoyens organisés sous forme associative ont investi le monde économique avec succès et pertinence ! Le secteur est aujourd'hui non seulement un moteur de la cohésion sociale et territoriale et de l'innovation démocratique mais aussi de l'économie avec ses 1,6 million de salariés, ses 200 000 structures

employeurs et son taux de création d'emplois deux fois et demi supérieur à la moyenne de l'emploi salarié. Une telle vitalité mériterait bien sans doute un portage politique volontariste pluriannualisé.

D'une manière générale, sortir de cette crise implique le déploiement d'une politique publique ambitieuse. À cet égard, le groupe des associations se range à l'avis de la section du cadre de vie sur l'indispensable participation des citoyens à la décision publique. Trouver des solutions durables implique l'adhésion de tous. Cette adhésion passe par une profonde modernisation de notre démocratie, en associant plus systématiquement la société civile organisée à l'élaboration des décisions publiques. Ce préalable est d'autant plus nécessaire que la crise de confiance soulignée par plusieurs sondages fin 2009, est consommée entre les citoyens et leurs responsables politiques. Ces mêmes sondages ont en revanche montré que les Français gardaient toute leur confiance dans les associations, qui ont ici un rôle fondamental à jouer, comme corps intermédiaires, aux côtés d'institutions comme la nôtre. C'est la raison pour laquelle, fortes de leur capacité à mobiliser et conscientes de leur rôle civique, les associations entendent participer au dialogue civil pour une démocratie participative moderne, indispensable à la construction d'une France plus forte et plus solidaire.

Pour conclure, le groupe des associations se félicite que le travail entrepris dans le cadre de cette saisine ouvre des pistes de réflexions pour la prochaine mandature, tant sur le fond que sur les modalités d'intervention du Conseil, en formation serrée autour d'un sujet majeur comme celui de la crise. Le groupe regrette en revanche que cette méthode expérimentale intéressante n'ait pas permis de produire un document de synthèse plus construit, mettant en exergue des propositions-clefs propre à accompagner les réflexions du gouvernement et du Parlement. En conséquence, et malgré la qualité des contributions des sections et délégations, le groupe des associations s'est abstenu sur le projet d'avis.

Groupe de la CFDT

Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire.

L'exercice qui nous est proposé est original dans sa forme, il est exigeant sur le fond.

Le groupe de la CFDT était réservé quant à cette proposition de saisine cadre, tant il est périlleux de vouloir, dans un texte d'introduction court et synthétique, être à la hauteur des ambitions annoncées. De plus, quelle que soit la qualité des contributions, reflet des préoccupations constantes du Conseil, l'élaboration de cette saisine en sections ne favorise pas l'émergence d'une cohérence d'ensemble.

Deux semaines après l'adoption de l'avis sur la *stratégie nationale de développement durable*, nous regrettons de ne pas retrouver les axes forts qui doivent structurer une politique cohérente de sortie de crise, une politique qui appréhende dans leur ensemble les transitions nécessaires vers un développement qui respecte l'environnement et conforte la cohésion sociale tout en préservant celle des générations futures.

Pour la CFDT, il s'agit d'adapter les politiques économiques afin de favoriser l'émergence de nouvelles filières d'activités créatrices d'emplois dans l'ensemble des secteurs, tant dans l'industrie et l'agriculture que dans le commerce et les services. Ce qui suppose d'engager des efforts intenses dans les domaines de l'enseignement supérieur, de l'innovation et de la recherche, tout en accordant une attention privilégiée aux PME.

Il s'agit aussi d'anticiper les effets de ces mutations sur les métiers et l'emploi en privilégiant, d'une part, la formation initiale tout au long de la vie professionnelle et, d'autre part, la sécurisation des parcours professionnels.

Il est essentiel d'investir dans la formation, à la fois pour préparer les salariés aux évolutions des métiers et développer les compétences des demandeurs d'emploi. Il faut également redynamiser l'alternance et mieux encadrer le statut des apprentis.

Il est tout aussi capital de redonner du sens au travail en permettant aux salariés d'agir sur l'organisation du travail et son contenu.

Il s'agit enfin de conforter un modèle social dont tout le monde s'accorde à penser qu'il constitue un amortisseur à la crise - alors que le texte proposé retient qu'il peut aussi être un frein pour la reprise économique - sans ignorer les conséquences sociales de cette métamorphose de la société qu'évoquait le ministre d'État, M. Jean-Louis Borloo devant notre assemblée.

Investir dans des logements et des transports moins énergivores, recourir aux signaux-prix, n'est pas sans influence sur le pouvoir d'achat des ménages et en particulier des plus démunis d'entre eux. Il est indispensable d'appréhender les conséquences sociales de ces transformations et de les assumer collectivement. Ce qui renvoie à la question générale maintes fois posée par notre Conseil d'une plus juste répartition de la prise en charge des dépenses publiques au travers d'une fiscalité réformée dans le sens d'une redistribution accrue.

Alors que la crise provoque la mise au chômage de plusieurs centaines de milliers de salariés, une société plus solidaire se doit également de renforcer le soutien aux plus précaires en élargissant les aides aux chômeurs en fin de droits et aux ménages modestes.

N'est-ce pas au fond l'ensemble de cette problématique d'une sortie de crise vers un mode de développement durable, qui aurait pu constituer le fil conducteur d'une saisine cadre, structurant des travaux approfondis de l'ensemble des sections et délégations du Conseil ?

La construction de l'avenir réclame de la méthode, de la volonté et il n'y a pas d'autres voies praticables que celles de la confrontation dans le dialogue organisé et de la recherche de conclusions partagées.

Le problème du texte est qu'il repose sur le plus petit dénominateur commun et ne met pas en perspective les positions exprimées dans cette assemblée.

Pour ces raisons, le groupe de la CFDT a voté contre.

Groupe de la CFE-CGC

Sur un tel sujet, l'avis de la société, émanant de manière transverse de l'ensemble des sections et délégations, a un intérêt majeur : celui d'évoquer les pistes à partir desquelles notre pays pourrait sortir de la crise actuelle plus fort et plus solidaire. En cela, l'intérêt de ces travaux serait majeur si la France évoluait dans un environnement où elle maîtrisait, seule, son destin... ce qui est loin d'être le cas !

Le système économique qui nous régit et que nous subissons est celui de l'ultralibéralisme mondial, fondé sur une déréglementation permanente de tous les marchés.

Aux flux de biens et de services qui caractérisent le commerce international, s'ajoutent les mouvements financiers résultant des transactions mais aussi (et surtout) ceux qui résultent de la spéculation sur tout et n'importe quoi !

On doit constater et redire que le système est donc devenu incontrôlé. À la générosité qui a présidé à la création des systèmes de régulation, au niveau mondial, monétaire et échangiste a succédé un chacun pour soi qui consacre le triomphe d'une économie purement financière. Certes, l'adaptation à ce monde là est vitale, mais elle n'est plus du ressort d'une seule nation. Elle doit s'intégrer dans une stratégie globale !

Une régulation mondiale du système financier est donc tout à fait nécessaire. Constatons d'ailleurs que dix-huit mois après le début de la crise, les banques sont à nouveau florissantes, tandis que les économies génèrent encore des milliers de chômeurs malgré les mesures étatiques de relance. Ces mesures ont par ailleurs entraîné chez ces pays un alourdissement considérable de leur dette, et provoqué des positions spéculatives sur la faillite potentielle de certains États eux mêmes. Ainsi, s'il n'existe pas d'alternative viable au système libéral, il a clairement montré ses limites et il est temps d'en tracer les frontières de l'acceptable. Revenir, par l'intermédiaire du FMI, au contrôle des liquidités internationales pour assurer la fluidité des échanges de biens et de services et lui donner les moyens de faire respecter ces principes basiques nous paraît être un retour salutaire à la sécurisation de notre collectivité.

Pour ce qui est de l'Europe, il est clair qu'elle a un rôle majeur à jouer, en corrigeant sa propre gouvernance.

La mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance montre aujourd'hui ses limites et doit être revue. Il doit s'étendre à un champ comprenant la croissance et l'emploi, afin de permettre une nouvelle coordination plus ambitieuse et efficiente des politiques nationales. Des mesures de relance keynésienne coordonnées sont nécessaires dans la mesure où les États soutiennent leurs économies en injectant des liquidités sous la forme de politiques de grands travaux, de dépenses d'investissement ou encore de soutien à leurs industries sans toujours en avoir le juste retour en terme d'emplois ou de croissance.

Le groupe de la CFE-CGC considère, par ailleurs, qu'une harmonisation fiscale et sociale est indispensable pour que les États membres puissent instaurer une concurrence loyale et élever progressivement leurs législations vers des normes de qualité garantissant le meilleur niveau possible de protection des consommateurs, des travailleurs et de l'environnement. À ce titre, nous avons besoin d'une protection des frontières européennes à travers une taxe carbone pour les pays les plus polluants.

Nous déplorons, une fois de plus, que la BCE n'ait toujours pas la volonté de faire varier ses taux d'intérêt sans autre objectif que le strict contrôle de l'inflation. Les variations de taux ont montré leur efficacité à la fois pour doper l'investissement mais aussi pour corriger les écarts entre monnaies.

Enfin, la mise en place d'un budget communautaire européen permettrait une coordination autrement plus efficace des économies de la zone et une politique continentale vis à vis de l'extérieur.

Au plan national, nous devons revitaliser notre secteur industriel notamment et, à cet égard, l'emprunt national doit être consacré à des « priorités stratégiques pour l'avenir ». La France doit se doter d'une politique pour l'industrie, de plus en plus coordonnée voire intégrée à une stratégie européenne. Le groupe de la CFE-CGC prône une vision globale des projets d'infrastructure pour éviter que certaines infrastructures nouvelles ne soient pas reliées correctement au reste du territoire.

Nous devons conduire des démarches non seulement pour offrir le haut débit partout, mais aussi pour aller vers le très haut débit dans les dix ans à venir

Le développement des territoires tient aussi et surtout compte de la richesse des hommes qui les composent. En effet, la dimension humaine, sociétale et environnementale ne doit pas être ignorée, à côté de la dimension purement économique qui est souvent la seule retenue.

En matière de protection sociale, une réflexion sur les différentes pistes possibles pour substituer à tout ou partie des prélèvements reposant sur la masse salariale d'autres formes de financement des régimes sociaux doit être poursuivie, l'objectif étant d'assurer la pérennité de ces régimes, sans compromettre les capacités de développement des entreprises. La CFE-CGC a proposé de longue date un transfert progressif des cotisations assises sur les salaires vers une cotisation sociale sur la consommation.

L'avis souligne qu'il faudrait mettre en place des « réformes structurelles d'ampleur ». Si nous sommes favorables à des réformes, en revanche, nous sommes plus nuancés quant à leur ampleur. Nous tenons à notre modèle, amortisseur de crise. Des aménagements sont nécessaires et la CFE-CGC ne refuse rien. *A priori*, la concertation est notre mode de fonctionnement habituel. Mais avec une réforme de grande ampleur, on risque de se retrouver avec un système de santé plus coûteux (hausse du reste à la charge des assurés), une dépendance financée grâce au recours sur succession (nous sommes résolument contre) et une réduction encore plus importante du taux de remplacement des retraites !

Compte tenu des raisons exposées et de la mosaïque que constitue l'avis, le groupe de la CFE-CGC s'est abstenu.

Groupe de la CFTC

La crise financière, économique et sociale, qui a secoué la planète en 2008, a provoqué de graves déséquilibres, généré un coût important pour les finances publiques et a fortement aggravé le chômage. Le Conseil économique, social et environnemental s'est attaché dans ce contexte difficile à examiner les pistes de sortie de crise pour une France plus forte et plus solidaire.

Comme le constatent de nombreux analystes, si on ne touche pas aux causes profondes de cette crise, la question n'est pas de savoir si une nouvelle crise aura lieu, mais quand elle aura lieu. Dans une économie aujourd'hui complètement mondialisée, le groupe de la CFTC est persuadé qu'il revient aux différents États d'agir ensemble sous l'autorité d'une instance légitimée, le G20, auquel il conviendrait d'associer le continent africain. Tout ce qui a été défini lors de la réunion de cette instance concernant la réforme des agences de notation, la transparence des « *hedge funds* », la lutte contre les paradis fiscaux, l'adoption de nouvelles normes comptables, doit impérativement se concrétiser pour éviter d'autres crises. Le monde a aussi besoin d'institutions internationales (OIT, OMS...) au pouvoir décisionnel pour surveiller de manière accrue et constante les marchés monétaires et financiers, imposer des normes au niveau des échanges commerciaux permettant de préserver des ressources planétaires limitées et surtout remettant l'homme au cœur des préoccupations. À ce sujet, un développement des coopérations entre les CESE des différents pays s'avère salutaire.

Mais c'est au niveau de l'Europe, avec une stratégie de Lisbonne rénovée, que la France doit aussi s'impliquer. Considérant qu'un sixième de l'humanité souffre de malnutrition, l'Union doit mobiliser ses efforts pour définir une nouvelle politique agricole commune. Des mécanismes de régulation des marchés agricoles doivent être définis. Les normes sanitaires, environnementales et sociales, doivent s'imposer à tous et pas aux seuls agriculteurs français.

L'effort communautaire doit impérativement porter sur la recherche pour déboucher sur des programmes de technologies prometteuses (capture du CO₂, biotechnologies). Cet effort doit s'intégrer dans le cadre d'une politique industrielle européenne à développer de manière très prioritaire.

La France, qui a vu chuter en dix ans ses exportations de 4 points et a perdu 500 000 emplois dans l'industrie, doit redévelopper un vrai socle industriel. Pour relever ce défi, il faut que les moyens mis à disposition de la recherche soient augmentés, les encouragements à l'initiative favorisés, les secteurs historiquement porteurs consolidés. Il est nécessaire de bâtir des filières industrielles réunissant de grands groupes et des PME en mutualisant les moyens pour pouvoir exporter.

En accompagnant ce projet, les banques retrouveraient le chemin vertueux de leur cœur de métier : le prêt aux entreprises et aux particuliers. Les fonds du grand emprunt, mais aussi des fonds d'investissements régionaux peuvent contribuer à cette relance. Il est indispensable, cependant, que désormais, toute injection d'argent public bénéficie d'une traçabilité pour en mesurer l'efficacité. Les finances publiques sont exsangues ; une remise à plat de la fiscalité avec la volonté d'assainir les déficits est vitale.

Notre pays possède des atouts pour rebondir. Des handicaps cependant perdurent : du fait de l'absence d'harmonisation sociale et fiscale au niveau de la communauté européenne, nos entreprises se trouvent pénalisées par le poids des prélèvements. D'autre part les salariés sont insuffisamment formés aux nouveaux métiers. Il est indispensable d'investir dans la formation tout au long de la vie professionnelle du salarié, c'est là le passeport à l'employabilité. Pour combattre le chômage, et en particulier celui des jeunes, un plan de mobilisation de la Nation est nécessaire. Le rapprochement du monde de l'éducation de celui de l'entreprise est un passage obligé.

Notre système de protection sociale quant à lui a fait ses preuves et a joué un rôle d'amortisseur pendant la crise. Des déficits inquiétants se sont creusés et appellent à des réformes structurelles pour assurer la pérennité de garanties auxquelles les Français sont très attachés. Mais les réformes, si urgentes soient-elles, nécessitent de sérieuses études et de vraies concertations.

Au sujet du chantier retraite, il est indispensable de maintenir les MDA aux femmes, celles-ci apportant un correctif certain à des inégalités criantes qui persistent au niveau des parcours professionnels.

Pour rebondir, la France a besoin de projets porteurs et de concertation. Ainsi le CESE préconise avec raison d'élargir le champ de la commission de débat public et d'associer beaucoup plus les citoyens aux grandes décisions que celles-ci concernent les projets nationaux ou régionaux avec la volonté d'aboutir à des solutions concrètes selon un calendrier défini.

Le groupe de la CFTC a voté le texte favorablement.

Groupe de la CGT

Au moment du lancement de cette saisine transversale le groupe de la CGT avait exprimé de fortes réticences. Nous avons deux types de craintes quant au résultat de ce travail inhabituel dans notre Assemblée : celle de la redondance avec plusieurs des travaux déjà effectués, avec les risques de pléonasmes, mais aussi de contradiction que cela peut comporter ; celle d'une juxtaposition de travaux de sections sans réelle unité entre eux, obérant la lisibilité de l'ensemble. Quatre mois plus tard, force nous est de constater que nous n'avons échappé ni à l'un ni à l'autre de ces travers.

Ce regard critique ne signifie pas que du travail fécond n'ait pas été effectué dans les sections, mais nous avons à nous interroger, à la veille d'importantes modifications concernant la place de notre Assemblée dans le système institutionnel de notre pays, sur notre fonctionnement, nos méthodes de travail et notre communication.

Nous n'avons pas à chercher systématiquement le consensus entre nous, surtout quand il se fonde sur des approximations ou des formulations tellement générales qu'elles en perdent toute effectivité. Un travail de formulation des problématiques et d'explicitation des points de vue des différents acteurs peut être tout aussi fécond et utile pour les décideurs politiques qu'un énoncé savamment équilibré pour ne fâcher personne. C'est particulièrement le cas quand les conséquences de la crise que nous vivons doivent, selon nous, remettre en cause un certain nombre de certitudes fondant les logiques économiques à l'œuvre.

L'analyse des causes profondes de la crise mondiale actuelle est plus précise dans la contribution de la section des questions économiques générales et de la conjoncture que celle reprise dans le projet d'avis. Nous partageons cette analyse selon laquelle cette crise trouve sa source à la fois dans « *un partage des richesses plus défavorable aux salaires au plan mondial (...), avec une montée démesurée des rémunérations les plus élevées et l'augmentation du nombre de salariés pauvres ou de la précarité* » et dans « *une affectation des profits à la distribution des dividendes au détriment de l'investissement productif* ».

Nous constatons, au-delà des effets de tribune ou de communication télévisuelle que ces tendances lourdes sont toujours à l'œuvre : pour satisfaire les actionnaires, on ferme des sites et supprime des emplois ; la rémunération des patrons du CAC 40 et les bonus versés aux *traders* frisent chaque année les mêmes sommets alors que le Smic n'a pas été revalorisé au 1^{er} janvier de cette année ; les stratégies de délocalisation et de pression sur la masse salariale menées par les firmes se poursuivent alors que l'argent public continue d'être versé sans que soit discuté un minimum de contreparties ; les États généraux de l'industrie débouchent sur la reprise des mêmes vieilles recettes : de nouveaux cadeaux fiscaux avec l'extension du crédit impôt recherche vers l'innovation et l'accroissement des aides publiques, très loin de répondre à l'urgence de la situation de l'industrie et de l'emploi industriel dans notre pays.

Bref, les mêmes causes produisant les mêmes effets, il est à craindre de futurs chocs douloureux dans le système économique mondial : demandera-t-on une nouvelle fois aux contribuables, *via* les finances publiques de payer la facture ?

Beaucoup des propositions figurant dans le projet d'avis sont pertinentes : la recherche d'une meilleure gouvernance mondiale, la prise en compte des normes du BIT dans les échanges commerciaux internationaux, les investissements massifs dans les infrastructures de transport et de haut débit, une véritable protection des salariés en situation de transition professionnelle pour ne citer que ces exemples.

Mais sans une remise en cause beaucoup plus profonde des logiques de production, de répartition des richesses et de consommation, prenant en compte les enjeux environnementaux de manière plus affirmée, la mise en œuvre de ces propositions risque d'atteindre assez rapidement ses limites.

Tout en soulignant la qualité du travail effectué dans les sections et délégations, la CGT demeure interrogative sur l'utilité et l'opportunité de cette saisine transversale. De plus, un amendement voté en séance ayant modifié l'équilibre du texte, le groupe de la CGT a voté contre cet avis.

Groupe de la CGT-FO

La capacité d'une société à renouveler son dynamisme et sa créativité est un indice déterminant de sa vitalité et de sa confiance dans l'avenir. La mondialisation, qui vient de démontrer les graves errements du tout uniforme, et l'appartenance à l'Union européenne, n'exonèrent pas l'État de ses responsabilités et du rôle qui lui revient dans la préparation et l'organisation des grandes évolutions porteuses à la fois de progrès technique et de justice sociale. Il y a là matière à sortir du phénomène actuel d'adaptation à marche forcée, incompréhensible pour l'opinion et surtout source d'amertume et de résignation dangereuse pour ceux des citoyens dont on exige toujours moins de droits et toujours plus de devoirs. Il y a là aussi de bonnes raisons de débattre des moyens de valoriser les atouts et de remettre de la solidarité dans un État qui s'en échappe au fil des politiques économiques. La compétitivité ne peut être une fin en soi : elle doit nécessairement composer avec l'exigence de cohésion sociale. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'avis à l'ordre du jour de cette plénière : initié par le Bureau, le Président en étant le rapporteur, ce qui dans la tradition du Conseil revêt un caractère exceptionnel.

Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire, cet intitulé implique une volonté de changement. Et comment ne pas l'invoquer, tant le néo-libéralisme qui oriente les choix de politiques économiques imposés sans discussion s'est révélé contraire aux intérêts humains et sociaux et aux enjeux environnementaux. La violence de la dernière crise financière a éclairé de manière édifiante les dangers de la financiarisation, cette économie de casino, génératrice de profits aussi colossaux qu'indus !

Sortir de la crise, nous renforcer, nous solidariser... mais pour tenir quel cap ?

C'est là que l'avis interroge. À l'occasion des conférences des Présidents, le groupe Force ouvrière avait exprimé des réserves, soulevant pour l'essentiel la question de la pertinence de ce travail collectif, sa finalité n'ayant pas été clairement identifiée. De surcroît, l'improvisation qui a présidé à son lancement a brouillé les modalités de sa mise en œuvre.

L'examen du texte qui est soumis au Conseil confirme l'interrogation du groupe FO. Dans la forme, sa présentation laconique des propositions phares sélectionnées par les sections, met en évidence les faiblesses d'une concertation précipitée autour d'un thème qu'il fallait approfondir. De même, l'absence de conclusion démontre que si l'on a empilé les matériaux pour construire l'avenir, on s'est peu préoccupé des fondations.

C'est la question de la base sur laquelle on va construire qui manque, autrement dit, quel modèle de croissance ?

Réforme de la gouvernance mondiale et rituels du G20 n'ont pas attaqué le mal à la racine. Alors que les marchés financiers sont à nouveau inondés d'une abondance de liquidités et que d'autres bulles se préparent, le développement économique se pense et se décline comme jamais, sous le signe d'une réduction drastique des compétences, des salaires, de la protection sociale, des services publics et des moyens de l'État. C'est ce volet de l'après crise qui méritait discussion. En effet, comment partager une vision de l'avenir conciliant force et solidarité dès lors que pour consolider notre système de garantie sociale, on préconise des réformes structurelles d'ampleur visant la retraite, la santé et la dépendance. Pour Force ouvrière, il s'agit là d'une remise en cause du système français de sécurité sociale.

En conséquence, l'avis qui nous est soumis ne rencontre pas l'assentiment du groupe Force ouvrière, qui a voté contre, compte tenu des amendements déposés et acceptés par l'assemblée plénière.

Groupe de la coopération

Avec une crise financière qui a rapidement impacté l'économie de tous les pays du monde, les mythes de la dérégulation, de la désindustrialisation et de la libéralisation à tout va, ont volé en éclat. Du constat de ces graves dysfonctionnements, il faut maintenant passer aux réformes pour dessiner le monde et la France de demain.

La mondialisation s'est traduite par l'intensification de la concurrence fiscale et sociale. Une pression de plus en plus forte s'exerce sur les salaires en Europe, et ce, en l'absence d'une stratégie et d'une coordination des politiques économiques entre États membres ; l'Europe a donc davantage tendance à s'adapter qu'à anticiper les mutations liées à la mondialisation de l'économie. Agir à l'échelle européenne et internationale est donc une priorité pour construire

une France plus forte et plus solidaire, et inventer de nouvelles régulations et ce, pas seulement dans le secteur financier.

L'évolution récente des marchés agricoles marqués par une volatilité croissante, montre à quel point ces marchés ont été financiarisés. À réguler les marchés financiers sans réguler les marchés agricoles, cette instabilité ne fera que croître alors que l'alimentation est un enjeu majeur pour une population mondiale en pleine croissance. Notre pays doit miser sur ses secteurs *leaders*, non seulement l'industrie automobile ou aéronautique qui sont souvent sous le feu des projecteurs, mais aussi l'industrie agroalimentaire qui est l'un des fleurons de notre économie pour conquérir des marchés à l'export, créer des activités et des emplois, et valoriser ainsi nos productions et nos territoires.

Autre secteur mis à mal par la dérégulation avec les conséquences que l'on connaît, celui du logement. L'accès des classes moyennes et des populations défavorisées à un logement décent et à un coût abordable, constitue tant une priorité qu'un levier d'action pour la sortie de crise. Cet enjeu engage notre cohésion sociale. La rénovation et la construction de logements adaptés aux ressources des Français représentent un juste équilibre entre soutien au pouvoir d'achat - la part du logement dans le budget des ménages ayant explosé depuis dix ans - et soutien à l'activité économique, le secteur du bâtiment favorisant les emplois en France. De plus, l'investissement dans la rénovation thermique s'inscrit dans une démarche durable et contribue à une plus grande indépendance énergétique de la France.

L'innovation est nécessaire face à un environnement extérieur en perpétuel changement. Il faut miser sur les secteurs d'activité porteurs d'avenir, qui recèlent de vrais gisements d'emplois, notamment dans les industries et les technologies vertes. Les grandes tendances du futur porteront sur les nouveaux besoins, en lien avec l'émergence des nouveaux pays industrialisés et les attentes de la société. Les priorités de la recherche devraient notamment porter sur quatre grands domaines : l'énergie et le développement durable, les nouvelles technologies, les matériaux intelligents, les sciences du vivant et les biotechnologies. Nos entreprises doivent passer d'une culture industrielle technique à plus de transversalité et d'interdisciplinarité. D'où l'importance du crédit impôt recherche et du soutien au financement des PME. L'innovation ne peut se faire en vase clos. C'est pourquoi les entreprises coopératives sont pleinement impliquées dans les pôles de compétitivité dont l'accès pour les PME doit encore être facilité.

Avec la crise, beaucoup redécouvrent la nécessité de promouvoir une économie qui serve la création de richesses et d'emplois y compris industriels, et non la seule finalité du patrimoine des actionnaires. Les Français cherchent le sens de l'entreprise. Or, il existe une autre façon d'entreprendre qui résiste à la crise, et qui maintient les savoir-faire et les emplois en France, qui crée des activités, tout en étant compétitif sur les marchés : les 21 000 entreprises coopératives et leurs 900 000 salariés regroupent des travailleurs qui entendent

rester maîtres de leur outil de production, des agriculteurs, des consommateurs, des locataires, etc. Sociétés de personne, ni opérables, ni délocalisables, elles s'inscrivent dans une démarche moderne de partage des risques et des revenus, à l'image du dynamisme des SCOP, Sociétés coopératives et participatives.

Se nourrir, se soigner, se loger, travailler, tous les volets de l'activité humaine sont en passe de connaître des changements majeurs. Mais ces transitions ont un coût et un langage de lucidité doit être tenu sur les moyens financiers limités dont dispose notre pays lourdement endetté. Le rôle des responsables politiques est avant tout de créer un environnement favorable à l'activité et à la mutation vers un développement plus durable, cela en garantissant la stabilité du cadre juridique et fiscal, et en investissant dans les domaines prioritaires que sont l'éducation, la recherche et les infrastructures. Une plus grande synergie avec le budget européen doit être recherchée. Les crédits du grand emprunt doivent être ciblés dans des secteurs qui dégageront un retour sur investissement. Une remise à plat de la fiscalité doit prendre en compte qu'en France, 38 % des prélèvements obligatoires sont assis sur les salaires et 3,5 % seulement sur les énergies fossiles.

D'une façon générale, la crise d'aujourd'hui nous oblige à repenser un nouvel équilibre entre court terme et long terme, initiative individuelle et projet collectif, entre proximité et globalisation. Les coopératives sont pleinement mobilisées pour relever ces défis.

Le groupe a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées salue l'ambition manifestée par le Conseil et félicite l'ensemble des rapporteurs qui ont effectué avec leurs sections un travail de qualité.

La tâche n'était pas aisée car imaginer la sortie de crise et l'après crise c'est se projeter dans un paysage transformé. La crise, en effet, est un catalyseur et un accélérateur de mutations. Dans ces conditions, les solutions ne sont pas toujours évidentes. Celles qui le sont, sont déjà sur la table. La plus grande modestie s'impose donc dans ce genre d'exercice où il convient davantage d'apporter un regard et d'exprimer une sensibilité que de donner des recettes.

Le plus intéressant peut-être, et il apparaît dans ces travaux, est de construire de nouveaux modes de fonctionnements pour la mise en œuvre des solutions. En effet, dans le monde globalisé qui est le nôtre où les interactions sont multiples et les intérêts loin d'être convergents, la complexité est forte.

Du coup, les processus d'élaboration des décisions collectives doivent être innovants, plus horizontaux que verticaux, et tenir compte des différences culturelles dans l'approche des problèmes et des méthodes de gouvernance. Cela est vrai pour la régulation financière, comme pour le climat et pour le développement durable.

Le monde de demain sera à la fois dans la continuité de celui qui existait avant la crise (on continuera à produire, à consommer, à se soigner, à se déplacer) et en même temps il sera en rupture du fait de la redistribution des cartes, de la multipolarité, de la démographie, de la révolution des technologies, et singulièrement des technologies numériques et des biotechnologies, et bien sûr de la révolution verte.

Sur le plan national aussi, la concertation doit s'intensifier pour faire converger l'ensemble des parties prenantes sur des objectifs partagés. Il faut enfin traiter toutes les grandes questions qui hypothèquent l'avenir de tous les Français.

Le groupe des entreprises privées est particulièrement attaché à ce que notre pays retrouve le chemin de la croissance, et d'une croissance soutenue, seule à même de régler les problèmes et de renforcer la cohésion sociale. En ce sens, il salue l'ensemble des initiatives menées en faveur de l'industrie. Le maître mot est celui de la compétitivité au sens le plus large du terme. Les coûts bien sûr, il faut alléger les fardeaux qui pèsent sur la production, il faut pouvoir produire plus et le plus possible en France, il faut penser obsessionnellement PME, c'est là que sont les gisements d'emploi.

La compétitivité c'est aussi la qualité, le *design*, le service et donc en amont la recherche, l'innovation et l'université.

Le monde de demain sera aussi celui de la coexistence d'objectifs considérés jusque là et sans doute à tort comme contraires et antagonistes. De la croissance mais aussi de la retenue, de l'ambition mais aussi du sens, de l'efficacité mais aussi de l'humanité, de l'effort mais aussi de la protection, de la liberté mais aussi de la régulation.

L'entreprise plus que jamais doit s'attacher à concilier l'efficacité économique et l'épanouissement humain. Les *leaders* de demain sont ceux qui réussiront à conjuguer les deux, à payer de leur personne et à demeurer proche de leurs équipes.

Le groupe des entreprises privées a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Une saisine cadre, commune à toutes les sections et délégations, travaillée depuis l'été et présentée par notre président lui-même devant le Premier ministre lui-même, et sur un sujet qui mérite qu'on s'y arrête et qu'on y réfléchisse, dans la mesure de nos moyens : la sortie de notre pays de la crise mondiale qui se développe depuis deux ans et demi, d'une façon qui le rend plus fort et plus solidaire...

Le travail accompli, s'il ne fait pas l'unanimité sur tout (le pourrait-il ?), peut être salué par tous comme exceptionnellement synthétique et dense.

Mais il est aussi riche de toutes les discussions qu'il a sous-tendues et qui ne demandent aujourd'hui qu'à se prolonger, à déboucher dans une véritable stratégie de long terme, comme nous en discutons il y a quinze jours, et dans un nouveau pacte économique, social et environnemental qui donne toutes ses chances à la France.

Car notre pays a des atouts et des capacités ! Croyons-le, croyons-y, croyons en lui, même, et continuons à rechercher les voies et moyens de valoriser ces atouts, de faire fructifier ces capacités et d'inscrire ces efforts dans la durée en leur donnant un sens.

C'est dans cette perspective que notre groupe a encouragé l'initiative du Bureau de notre assemblée : qui mieux que « *l'assemblée du premier mot* » pouvait commencer à relever la tête du guidon et proposer de redonner une direction partagée par la plupart d'entre nous aux actions des pouvoirs publics et des acteurs de la société civile, quels qu'ils soient ?

En situant d'emblée la perspective au plan international, la crise étant mondiale et pas d'abord française ou européenne, les propos du Président Dermagne mettent le débat et la réflexion au niveau qu'ils méritent. Les causes de la crise sont multiples, bien sûr, et il n'y aura pas unanimité pour en identifier une seule qui suffirait à tout expliquer.

Mais certaines, comme l'accroissement des inégalités dans les pays développés eux-mêmes, sans parler des pays en développement ou émergents, ou les déséquilibres financiers mondiaux sont toujours bien présentes et peuvent faire craindre des rechutes après la sortie de crise, si même celle-ci se produit vraiment ! Ne pas oublier ces facteurs structurels lourds est de notre devoir.

Ensuite, chaque contribution des sections et délégations fait état de propositions nombreuses de solutions partielles, toutes autant utiles ou nécessaires, formant un panorama vaste et parfois hétéroclite.

C'est en pensant à nos futurs lecteurs, aptes peut-être à mettre en application tel ou tel aspect plus particulier, mais sans avoir le temps de se plonger dans les textes complets, que le groupe des entreprises publiques propose de remettre des sous-titres ponctuant le résumé qui nous est soumis. Ainsi le décideur pressé pourra aller directement au fait de ce qui intéresse son champ d'action et le lecteur plus attentif découvrira d'emblée l'articulation profonde des différents apports de notre assemblée.

Enfin, nous avons particulièrement insisté dans la section des activités productives, de la recherche et de la technologie sur la nécessité d'une politique industrielle au sens large, qui refasse de la France un pays producteur, exportateur, compétitif sur son propre territoire et au niveau européen et mondial. Sur ce point, nous avons mis en évidence des leviers d'action précis qui nous semblaient dignes d'illustrer les contributions synthétiques de notre assemblée en tant que telle. C'est la raison pour laquelle, avec notre rapporteur

Olivier Marembaud, nous avons souhaité revoir un peu la rédaction en amendant cette partie de l'introduction, comme vous le verrez.

Pour conclure, nous souhaitons vivement que ces différentes contributions réunies sous la houlette éclairée de notre président reçoivent l'accueil qu'elles méritent et fassent l'objet de débats, présentations et reprises débordant le cadre de notre assemblée et de son dialogue avec le gouvernement. À cet effet, notre suggestion est de mettre en place d'ici quelques mois un colloque sur le thème général des atouts de la France et du nouveau pacte économique, social et environnemental auquel elle est appelée pour les valoriser au mieux. Ce faisant, nous rendrions aussi au travail d'aujourd'hui les suites qui lui reviennent et dont notre pays a tant besoin pour sortir de la crise plus fort et plus solidaire. Notre dernier amendement vise à introduire l'idée d'une poursuite du travail sur la base de ces contributions qui le méritent amplement.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

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

M. Feltz : « La crise en cours est le résultat de dysfonctionnements économiques, techniques, d'organisation, de contrôle, d'affectation de moyens... et de comportements par lesquels beaucoup d'acteurs sont allés à la limite extrême de ce que permettait la régulation et de leurs responsabilités, au profit de leur intérêt individuel et au détriment de l'intérêt général. Comme l'a bien montré notre assemblée dans son avis intitulé *La crise bancaire et la régulation financière*, sur le rapport de Mme Bourven, de nombreux signaux d'alerte avaient été émis dans la période récente, que ce soit par des économistes, des autorités de régulation ou par notre assemblée. Ils n'ont pas été entendus. L'enjeu des années à venir est donc de réaliser des avancées conséquentes pour éviter qu'un tel scénario ne se reproduise. Il est aussi de prendre toute la mesure de la crise et de ce qu'elle révèle quant aux mutations nécessaires de nos modes de production et de consommation.

On peut identifier, de manière synthétique, quatre conditions permissives de la crise.

Le contexte macroéconomique. La période récente de forte croissance a permis de réduire la pauvreté, dans un contexte d'inflation maîtrisée et de progrès technologiques importants. Cependant, le bas niveau des taux d'intérêt a favorisé un endettement excessif et un gonflement du prix des actifs. Cet endettement a joué un rôle de complément de revenus au regard de salaires maintenus à un niveau faible durant une longue période. Par ailleurs, la croissance s'est accompagnée de déséquilibres macroéconomiques : transactions courantes très déséquilibrées, bulle Internet mal soldée sur les marchés boursiers, finances publiques dégradées.

Les innovations technologiques. Les progrès réalisés dans les technologies de l'information et de la communication et dans la recherche en économie mathématique ont permis de tirer parti de l'interconnexion des marchés et de créer de nouveaux produits. Il en est toutefois résulté peu à peu une dilution des responsabilités au profit de modèles et de systèmes opérationnels, ce qui a accru les risques.

Les comportements des divers acteurs. Tous les acteurs (emprunteurs, banques et institutions financières, agences de notation, auditeurs, investisseurs) ont négligé les signaux d'alerte, les gains recherchés et perçus étant trop élevés et le mimétisme étant la norme. Tous ont oublié qu'un profit élevé impliquait nécessairement un risque élevé.

Une régulation trop dispersée. Les normes comptables ne sont sans doute pas la cause de la crise mais elles l'ont aggravée. Leur caractère pro-cyclique les rend peu adéquates pour les banques. La régulation a laissé subsister des zones de métiers ou de produits non régulées qui ont pris une importance démesurée : institutions non bancaires, centres *off shore*, paradis fiscaux. En outre, les marchés de gré à gré, contrats privés, n'étaient même pas appréhendés statistiquement. Les régulateurs étaient trop dispersés et leur coordination était insuffisante au niveau international.

Cet avis avance des propositions constructives qui méritent d'être rappelées.

Les banques doivent tirer toutes les conséquences de la crise. **Elles doivent revenir à des financements durables de l'activité en privilégiant la recherche, l'innovation, les activités compétitives créatrices de valeur ou d'emploi. La désaffection des marchés de capitaux plaide pour une vigoureuse réhabilitation de l'intermédiation. Les établissements doivent redéfinir leurs stratégies en matière d'emploi de leurs fonds propres, de métiers et réorienter leurs opérations vers la satisfaction de toutes les clientèles.**

Dans cette perspective, le contrôle interne doit être renforcé. Les banques doivent disposer des outils adéquats avant de se lancer sur des marchés ou de commercialiser des produits sophistiqués. Il faut revaloriser la fonction de contrôle et ajouter une approche basée sur un jugement humain et sur l'expérience aux seuls résultats des modèles mathématiques qui ont atteint leurs limites. Pour autant, ce contrôle renforcé ne dispense en aucun cas les Autorités de s'assurer de l'efficacité du contrôle des régulateurs.

Le contrôle externe doit également être amélioré et les conflits d'intérêt éliminés. Enfin, à tous les niveaux, une remise en cause du mode de rémunération des personnels affectés aux activités de marché s'impose.

Aller plus loin dans la réglementation. Sans écarter l'instauration éventuelle de nouvelles lois, il conviendrait de mieux appliquer celles qui existent et surtout de rendre effectives et coordonnées les règles posées et le fonctionnement des instances de contrôle. La mise en œuvre des propositions du rapport de Larosière et la mise en œuvre des règles définies dans Bâle II devraient permettre de progresser en matière de régulation bancaire. La marge dégagée par le secteur financier doit lui permettre de couvrir ses risques par des fonds propres suffisants et ne doit pas conduire à des bénéfices hors normes ni à la distribution de bonus extravagants. Par ailleurs, il serait nécessaire de : réviser les normes comptables, à l'initiative d'une autorité européenne indépendante dans laquelle seraient représentés les acteurs de marché et les régulateurs ; de réguler les agences de notation et de réduire le poids de leur influence ; de sécuriser les marchés de produits dérivés par la standardisation des contrats et la création d'une sorte de « *chambre de compensation* », si possible au niveau européen ;

Revoir l'organisation de la régulation. Cette révision paraît nécessaire à trois niveaux : au plan national, le CESE serait favorable à la coexistence d'un superviseur prudentiel et d'une autorité contrôlant la commercialisation des produits d'épargne ou d'assurance ; au plan européen, les conditions de commercialisation devraient être harmonisées et la faisabilité de la création d'une institution européenne chargée de la supervision bancaire et financière devrait être étudiée ; au plan mondial, des règles doivent assurer des principes d'équité et de sécurité valables pour tous et instaurer des mécanismes de contrôle, *via* les banques centrales ou les organes de surveillance bancaire et financière. Une institution mondiale capable de réguler les marchés devrait être créée.

Redéfinir le rôle des États. Les États doivent entendre les avertissements des régulateurs, qui doivent rester davantage en état de veille, et prendre en temps utile les mesures législatives et réglementaires nécessaires. Cet avis appelait, en conclusion, à inverser la logique de cupidité, d'instabilité, d'inconstance afin que les marchés retrouvent de la vigueur et donc que la confiance soit rétablie.

Les conclusions des travaux de la section des questions économiques générales et de la conjoncture visaient, plus largement, à répondre à la question : quelle politique économique et sociale pour surmonter la crise ? Nous avons estimé que, loin d'être seulement conjoncturelle, la crise actuelle résultait des contradictions de la mondialisation : le gonflement de l'endettement public et privé dans les pays développés, l'ampleur des déficits jumeaux américains face aux excédents des pays émergents, la nécessité de répondre aux exigences d'un développement durable.

La débâcle financière trouve, en effet, son origine et s'intègre dans une crise structurelle de l'économie mondiale, dominée par une logique *court-termiste* visant en priorité le rendement financier et la création de valeur boursière, au détriment du développement de l'entreprise. Cette rupture systémique traduit un double processus : un partage des richesses plus défavorable aux salaires au plan mondial que lors de la phase d'essor de l'après guerre et une distribution des revenus de plus en plus inégalitaire ; une affectation des profits à la distribution de dividendes au détriment de l'investissement productif.

Les perspectives de *sortie de crise* dans chacune de ces dimensions dépendront, selon nous, de la capacité des mesures de restauration du système de crédit et de soutien de l'activité à susciter la reprise. Mais sa pérennité sera conditionnée à la mise en œuvre de changements structurels susceptibles de modifier le régime de croissance antérieur. Cela implique nécessairement la définition d'un nouveau modèle de société nous incitant, en particulier, à modifier nos habitudes de production, de consommation et nos comportements. Ce sont notamment, la financiarisation de l'économie et la recherche de la rentabilité immédiate du capital n'intégrant pas les aspects économiques, sociaux et humains qui doivent être remises en cause.

Il convient d'abord d'intensifier la coopération internationale : pour la relance de l'économie mondiale, en anticipant dès maintenant les hausses de prélèvements publics qui seront nécessaires lorsque la reprise se matérialisera, pour remédier aux dysfonctionnements du système monétaire international résultant de l'hégémonie du dollar et réguler vraiment la finance. Il en a été question ci-dessus, pour promouvoir le respect des normes de l'Organisation internationale du travail, pour dégager les moyens qui s'imposent si l'on veut vraiment réaliser les objectifs du millénaire pour le développement et faire vivre le droit de chaque être humain à des conditions de vie décentes, le drame de Haïti est ici dans tous les esprits ; pour aller vers un développement durable : l'échec de Copenhague n'est pas, de ce point de vue, un facteur d'optimisme ; enfin, pour faire face à la menace d'une crise de l'eau, enjeu humanitaire et géopolitique essentiel.

Il conviendrait, par ailleurs, d'exploiter pleinement le potentiel de l'Union européenne : en coordonnant davantage les plans de relance, afin de tirer tous les bénéfices de l'intégration ; en incitant la Banque centrale européenne à moins se focaliser sur l'inflation pour mieux anticiper les bulles d'actifs ; en dégageant des moyens supplémentaires pour des actions communes, à travers un emprunt européen, la Banque européenne d'investissement ou le Fonds social européen ; en allant vers la définition d'un pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité ; en progressant sur la voie de l'harmonisation fiscale, en intégrant à cette démarche une stricte réglementation et une taxation additionnelle des plus hauts revenus.

La politique économique doit viser, tout à la fois, à lutter contre la récession et à relever la croissance potentielle. Cela implique :

- de consolider la cohésion sociale en soutenant le pouvoir d'achat des catégories les plus fragiles, sans pour autant encourager l'assistanat. Il ne s'agit pas tant de travailler plus pour gagner plus que de promouvoir la valeur du travail pour permettre que le surplus résultant des efforts de tous évite le recul ou la non progression du pouvoir d'achat de chacun ;
- d'intensifier la relance avec un équilibre différent entre soutien de la demande et soutien de l'offre, en améliorant, comme je l'ai déjà dit, la coordination au plan européen ;
- d'augmenter l'effort de recherche et de formation pour faciliter la transition vers des activités à haute valeur ajoutée ;
- de répondre au mieux aux enjeux environnementaux et de l'économie verte. Une vraie taxe carbone, prenant en compte les facultés contributives des ménages, devrait absolument être instaurée ;
- de s'orienter vers une augmentation des prélèvements obligatoires, en complément des efforts de maîtrise et même de vraie diminution dans certains cas des dépenses publiques. Entre autres, le Conseil estime nécessaire une révision du barème de l'impôt sur le revenu et, en particulier, l'instauration d'une tranche supplémentaire au taux de 50 %. Dans le même esprit, il souhaite que le bouclier fiscal soit aboli au-delà d'un certain montant de revenus. Un réexamen des multiples niches actuelles serait aussi opportun dans cette perspective ;
- d'organiser une conférence sur les revenus et l'emploi avec les partenaires sociaux pour débattre des mesures susceptibles de favoriser la relance, soutenir la création de richesses et permettre une plus grande équité dans la répartition. Seul un réel dialogue social et un accompagnement approprié peuvent, on le sait bien, rendre les réformes acceptables par les citoyens.

La crise actuelle est donc loin de n'être que financière. Elle trouve, en réalité, sa source dans une répartition de plus en plus inégalitaire des revenus et dans les déséquilibres internationaux. Réguler la finance et réduire sa ponction sur les richesses créées est certes nécessaire, mais ne suffira donc pas pour juguler la crise. Il faut s'attaquer aux racines plus profondes des dysfonctionnements de l'économie mondiale pour aller dans le sens d'un meilleur équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Il ne s'agit de rien de moins que de passer d'une civilisation de l'avoir à une civilisation de l'être, c'est-à-dire de remettre un peu d'éthique dans un système qui en est singulièrement dépourvu. Le groupe votera l'avis ».

Groupe de la mutualité

De nombreuses réflexions ont été conduites pour tenter de définir les conditions d'une sortie de crise. Régulation, gouvernance, transparence, refondation, mutation, transition... toutes ces expressions ont alors été utilisées pour répondre aux exigences de cette sortie de crise.

C'est à travers le présent avis, que le Conseil économique, social et environnemental a souhaité lui aussi faire part de ses réflexions, sur la base d'un travail de l'ensemble de ses sections et délégations et à travers le regard de toutes ses composantes.

Il est intéressant de constater combien le résultat de cet exercice rejoint le travail que le conseil a effectué lors de notre précédente saisine gouvernementale sur la stratégie de développement durable.

Car au-delà de la sortie de crise, il s'agit bien de réfléchir sur la construction d'un nouveau modèle de développement qui ne négligerait aucun des aspects (et des défis) économiques, sociaux ou environnementaux.

Comme nous l'avions déjà exprimé alors, il nous est désormais fait obligation de nous inscrire dans une logique de développement durable qui doit par nature s'affranchir du court terme et des intérêts particuliers, même si on ne peut ignorer la difficulté liée au développement d'une telle stratégie dans un contexte de crise profonde qui limite fortement les marges de manœuvre.

Toute la difficulté de sortie de crise est là car, plus largement elle fait référence dans ses orientations à un choix de société.

On le voit bien les questions des mutations économiques, industrielles et agricoles, des systèmes de protection sociale, de la préservation de notre environnement et de la participation de la société civile et plus largement des citoyens sont au cœur de ces avis.

Chacun a aujourd'hui conscience que notre système de protection sociale, collectif et solidaire, a joué un rôle d'amortisseur dans la crise que nous traversons en permettant d'assurer une cohésion sociale, au-delà même de la seule protection sociale.

Il permet également de légitimer la place et le rôle des prélèvements obligatoires, face à une logique anglo-saxonne qui privilégie la mise en place d'un filet de sécurité réservé aux plus démunis.

La crise actuelle est mondiale et la sortie de crise ne pourra être efficace que si elle est débattue au niveau mondial et que les décisions de réglementation, notamment en matière financière mais pas uniquement, s'appliquent largement. Elle aura été ainsi l'occasion de chercher à répondre aux défis posés par la perspective du développement durable.

Le texte qui nous est présenté ne reflète cependant pas les débats, riches, qui se sont déroulés au sein des sections et des délégations. L'avis aurait certainement été plus fort s'il avait pu faire la synthèse autour de thèmes forts et permettre ainsi de faire ressortir quelques propositions originales, qui pourraient servir d'appui à l'action gouvernementale.

Mais chacun de nous aura perçu à quel point chacun de nos débats pourrait, pour notre future assemblée, présenter des pistes de réflexion pour nos futurs travaux.

Le groupe de la mutualité s'est abstenu.

Groupe de l'Outre-mer

Le Conseil économique, social et environnemental s'est attelé à une tâche difficile. Le groupe considère qu'il a presque réussi son pari.

Il y a comme une atmosphère teilhardienne dans l'ensemble de ce travail. Sans aller jusqu'à créer la « noosphère », c'est grâce au talent collectif des membres de l'institution que l'exercice a pu être mené à bien. Et c'est ce dont on peut se féliciter.

Bien que le groupe ne soit pas d'accord avec certaines des idées énoncées, il a voté l'avis, l'amendement qu'il a déposé ayant été accepté.

Le groupe ajoute qu'il soutient la proposition de Mme Duthilleul de proposer un colloque sur les atouts de la France

Groupe des personnalités qualifiées

M. de La Loyère : « Il y a un peu plus de 150 ans, Alexis de Tocqueville écrivait : "*Je hais pour ma part ces systèmes absolus qui font dépendre tous les événements de l'histoire de grandes causes premières se liant les unes aux autres par une chaîne fatale et qui suppriment pour ainsi dire les hommes de l'histoire du genre humain. Je les trouve étroits dans leur prétendue grandeur et faux sous leur air de vérité mathématique. Je crois... que beaucoup des faits historiques importants ne sauraient être expliqués que par des circonstances accidentelles et que beaucoup d'autres restent inexplicables*".

C'est une habitude bien française que de tenter de trouver aux crises des remèdes globaux et définitifs sans tenir compte de la succession des multiples événements qui déclenchent par leur concomitance les grands bouleversements.

Pour cette saisine globale et par les réponses qui y sont apportées, nous n'avons pas échappé à cette tradition. Une majorité des personnes présentes ce matin à la réunion du groupe des personnalités qualifiées a estimé que le projet d'avis n'était pas à la hauteur du défi.

À trop embrasser, on risque de mal étreindre et il est à craindre que les grandes lignes directives dont nous aurions besoin pour éviter que ne naisse une nouvelle crise financière ne se profilent que très difficilement derrière cette somme d'études et de principes.

Depuis 2002 et l'entrée effective de l'euro dans notre portefeuille, il m'a semblé que la question essentielle qui se posait à nous était celle de l'endettement, endettement des États comme endettement des particuliers. Des facilités financières sont nées les bulles qui nous sautent à la tête successivement : hier la sphère bancaire et aujourd'hui la sphère publique.

L'endettement fait partie de la vie. Il est nécessaire à l'investissement et au développement. Mais ce qui doit nous préoccuper, c'est sa "soutenabilité". Ce qu'il nous faut éviter, c'est la contagion systémique. Depuis deux ans, à travers plusieurs avis, j'ai en filigrane exprimé le constat que la zone euro ne constitue pas un système monétaire optimal parce que son organisation est imparfaite.

Certes l'euro a connu un grand succès depuis dix ans. Mais les risques qui pèsent sur certains États sont en train de miner l'édifice.

La zone euro ne joue pas pleinement son rôle de protection face au grand vent de l'international malgré son énorme potentiel et sa relative autosuffisance. Si nous le voulions, nous pourrions construire un véritable espace de croissance et de développement à condition d'aller plus loin dans l'organisation de notre coopération économique. Il est maintenant urgent de traiter cette question.

Il est bien sûr compréhensible que des pays qui se sentent plus vertueux ne veuillent pas payer pour ceux qui ont joué les cigales. Mais les risques de défaillance seront préjudiciables à tous. On n'imagine pas le gouvernement fédéral des États-Unis laisser la Californie ou l'État de New-York faire faillite. Cela ne veut pas dire une aide sans condition, mais cela signifie une certaine solidarité de fait.

Le péril qui menace les "PIGS" (Portugal, Italie, Grèce, Spain) et en premier lieu la Grèce, c'est l'envolée vertigineuse de sa charge de la dette par l'accroissement des taux d'intérêt qu'elle doit consentir pour se refinancer. Ce mécanisme que j'avais décrit ici même, il y a plusieurs années, risque d'annihiler tous les efforts vertueux que le gouvernement et le peuple hellénique pourraient consentir pour redresser la situation. Avec une telle envolée, ce pays ne pourra s'en sortir seul. D'où l'importance de mettre au point un système commun de gestion de la dette avec émissions de "bonds" au niveau de la zone euro. Une telle politique doit s'accompagner de conditions drastiques de retour vers l'équilibre primaire des finances publiques.

Pour nous, l'effort à accomplir est important puisque pour la première fois nous ne sommes plus en équilibre primaire sans même parler de notre charge de la dette. Nos parts de marché au sein de la zone euro ont reculé, nos déficits sont sur tous les fronts : budget, commerce extérieur, balance des paiements. Notre priorité si nous voulons éviter une grave crise est de tout faire pour retrouver ces équilibres.

En 1980, malgré le deuxième choc pétrolier, la France s'était hissée au rang de troisième exportateur mondial. Elle avait rétabli les équilibres des échanges ainsi que celui de son budget. Que ce temps nous semble loin !

Vous l'aurez compris, je m'abstiendrai ».

Mme Kristeva-Joyaux: « Bien que le numérique traite d'un domaine essentiel du développement culturel actuel, il est regrettable que le mot " culture " ne figure pas dans ce projet d'avis.

Jean-Louis Borloo l'a dit ici même, à notre tribune : " développement durable " et " avenir " supposent une " métamorphose " de la société et des mentalités.

Le Président de la République lui-même y insiste, je le cite : " Au moment où tout permet de penser que la croissance va revenir, il nous faut construire un monde nouveau et l'une des réponses à la crise c'est la culture. L'homme ne peut plus se comporter en maître et possesseur de la nature, il doit agir en architecte et en jardinier responsable ". Par ailleurs, dans ses mêmes vœux à l'adresse du monde de la culture, le Président de la République a souligné fortement que " La seule parade à toutes les formes de terreur et de terrorisme est de garantir la liberté de pensée et de conscience, et cette liberté s'acquiert par la culture ".

J'aurais aimé qu'à l'occasion de ce projet d'avis le CESE insiste sur quelques priorités comme :

- repenser le rôle de l'école en synergie avec la responsabilité de la famille dans la formation de la citoyenneté de demain ;
- renforcer les efforts pour redresser l'enseignement supérieur, optimiser la recherche et les élever à un niveau international dont ils ont les potentialités ;
- moderniser l'accueil des jeunes élites étrangères, ainsi que les liens éducatifs et de recherches, par l'intermédiaire d'une francophonie renouvelée, avec la Méditerranée, l'Afrique et les pays émergents ;
- réévaluer les capacités des industries culturelles et veiller à leur développement pendant et après la sortie de crise ;
- développer l'interculturalité et la laïcité à l'intérieur de la République, garant de la stabilité républicaine et socle de la sortie de crise ;
- inscrire le domaine culturel parmi les attributions du futur CESE.

Vous l'aurez compris, pour ces raisons, je m'abstiendrai ».

Groupe des professions libérales

Les différents travaux menés dans les sections ont révélé un relatif consensus autour du diagnostic sur les causes profondes de la crise. C'est avant tout une crise de la mondialisation. Crise qui n'a épargné en France aucun secteur y compris le secteur libéral (architectes, géomètres-experts, notaires notamment). Il s'agit aujourd'hui - au niveau de chaque État - de déployer tous les moyens pour en sortir, prévenir d'éventuelles nouvelles crises, favoriser une croissance durable... cela suppose aussi une profonde réforme de la gouvernance mondiale.

Au niveau national, l'urgence est à l'assainissement des finances publiques. Une priorité lorsqu'on sait que le niveau de la dette publique obère fortement les réformes nécessaires à l'avenir. Or, restaurer la confiance passe par la réduction de l'endettement public. Toute mesure qui vise à rationaliser les dépenses et à rendre plus juste le système des prélèvements obligatoires nous semble indispensable.

Les marges budgétaires ainsi dégagées doivent être ciblées vers les secteurs d'avenir, c'est-à-dire orientées vers l'investissement productif : recherche et développement, développement du capital humain (formation et accès à l'enseignement supérieur). Ces investissements d'avenir nous aideront à améliorer la compétitivité de nos entreprises, une compétitivité basée non plus sur les seuls coûts, mais sur une haute productivité, source d'emplois mieux rémunérés et de meilleure qualité. La confiance des jeunes en leur avenir en dépendra, selon un cercle vertueux ! Et nos régimes de protection sociale n'en sortiront que plus renforcés. Dans cette optique, nous approuvons l'accent mis sur la nécessité d'un renouveau industriel de la France. De l'amélioration de la compétitivité externe de notre appareil industriel (à l'origine de 80% de nos exportations) dépendront la croissance, le pouvoir d'achat, l'emploi, l'équilibre des budgets publics et du modèle de protection sociale.

Comment dans ce contexte peut-on faire émerger l'esprit d'entreprendre, c'est-à-dire savoir prendre des risques en s'appuyant sur les compétences de tous, reconnues et acquises tout au long de la vie ? Nous devons, là aussi, déployer tous nos efforts.

Quoi qu'il en soit, on ne pourra pas s'en sortir seul. Au niveau européen, la question de la coordination des politiques économiques et de sortie de crise sera abordée lors du Conseil européen du 11 février. Une politique d'harmonisation tant fiscale que sociale permettrait d'éviter la concurrence entre États membres et de mettre en synergie leurs moyens. La Stratégie de Lisbonne telle qu'elle a été définie jusqu'à présent a montré ses limites. À l'avenir, il faudra que les politiques nationales puissent s'appuyer davantage sur de véritables politiques communautaires en matière d'énergie, d'environnement, plus généralement en matière de recherche, pour atteindre les objectifs fixés. On a tout à gagner à construire une Europe forte et efficace pour peser dans l'échiquier mondial, notamment face aux nouveaux géants mondiaux, les pays émergents.

Enfin, lutter contre l'opacité des flux financiers, contre les paradis fiscaux, les bulles spéculatives à venir, notamment sur les marchés des matières premières, en un mot « réguler » la finance mondiale, ne suffira pas seul à juguler la crise. Il faut s'attaquer aux racines profondes des dysfonctionnements de l'économie mondiale : combattre les déséquilibres internationaux, réduire les excédents ou déficits commerciaux structurels, et l'endettement massif de certains États. Si les États ont pris conscience de l'ampleur de la crise, on peut regretter qu'ils n'aient pas coordonné leur plan de relance.

La crise peut paradoxalement constituer une opportunité. Les Grands de ce monde ont compris l'intérêt de se mettre autour de la table pour redéfinir un nouvel ordre mondial, plus équitable (normes comptables et financières, mais aussi sociales). De grandes puissances émergentes comme la Chine ont pris conscience de l'urgence d'instaurer un ordre social plus juste, car au-delà de la question morale, c'est l'efficacité économique à terme qui en dépend. La richesse d'un pays ne se mesure pas à l'aune d'un seul taux de croissance, les disparités internes peuvent le déstabiliser. Faisons en sorte que notre modèle social que le monde nous envie, et dont certains pays émergents tentent de s'inspirer, soit une force et non pas un frein à la reprise.

Le groupe des professions libérales regrettant que l'avis n'ait pas dégagé quelques idées fortes, s'est abstenu.

Groupe de l'UNAF

Le Conseil économique, social et environnemental s'est engagé, avant l'été 2009, en plein cœur de la crise économique et sociale, dans un exercice inédit, commun à toutes les sections et délégations : celui de dégager des pistes, des orientations et d'identifier toutes les potentialités de la société française pour « construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire ». Il était essentiel que la troisième assemblée constitutionnelle, qui représente la société civile soit force de propositions et que demain chaque famille soit armée pour répondre aux défis économiques, sociaux et environnementaux. Face à la légitime inquiétude des opinions publiques, le présent avis recense les éléments d'une stratégie d'action et de mobilisation.

Parmi les préconisations, le groupe de l'UNAF a attiré l'attention sur quatre dimensions essentielles d'une France plus forte et plus solidaire : le dynamisme démographique, le logement, la régulation des marchés - financiers certes mais aussi des produits de première nécessité -, l'éducation et la formation.

Les familles, qui font le choix d'avoir des enfants, doivent être soutenues.

Ce choix, s'il est certes d'abord le fruit d'un cheminement individuel d'un père et d'une mère, prend aussi une dimension collective, tant l'impact du taux de natalité sur l'économie et la conjoncture est important dans notre société européenne.

Les familles sont le premier lieu de la solidarité intergénérationnelle. Il est donc essentiel de poursuivre une politique familiale ambitieuse pour favoriser le dynamisme démographique et économique. Il s'agit là d'une richesse importante pour la nation tant, par exemple, pour le maintien du régime de retraite par répartition que pour l'accueil des familles étrangères.

Enfin, la famille est ou doit être le lieu naturel de l'égalité entre l'homme et la femme : telle est la raison pour laquelle le groupe de l'UNAF a déposé un amendement concernant les retraites des femmes.

Avoir un foyer, un toit, est primordial pour former une famille. Le récent rapport de la fondation de l'Abbé Pierre sur le mal-logement continue de tirer la sonnette d'alarme. La difficulté à trouver un logement décent a des conséquences multiples, à toutes les étapes de la vie des enfants et de leurs parents. Les familles nombreuses n'arrivent pas à trouver d'espace suffisamment grand, les pères divorcés ne peuvent pas recevoir leurs enfants chez eux... La sur-occupation des logements est souvent génératrice de stress, de tensions au sein des couples, rejaillit sur les relations familiales et l'éducation des enfants, notamment pour suivre une scolarité normale.

L'UNAF préconise des solutions pour redonner de la fluidité dans l'accès au logement.

S'il faut penser la ville de demain en termes de mixité sociale, il faut aussi la penser en termes de mixité générationnelle :

- réaménager la maison d'une personne âgée pour qu'elle puisse accueillir dans un espace autonome un jeune ménage ;
- construire des logements « intergénération » pour recréer les liens de voisinage ou des espaces transformables pour qu'ils puissent s'adapter à l'évolution de la taille des familles : les associations familiales ne manquent pas de propositions concrètes, qui présentent une vision plus constructive et plus positive de l'avenir.

Le troisième point, sur lequel le groupe de l'UNAF souhaite insister, concerne la nécessaire régulation des marchés, non seulement financiers mais aussi des matières premières. Il s'agit de permettre à toutes les familles d'accéder à une consommation de qualité répondant aux exigences de la sécurité alimentaire, de la nutrition-santé et du développement durable.

L'évolution des prix alimentaires est une préoccupation majeure des consommateurs.

La dépense alimentaire demeure la variable d'ajustement des familles confrontées à une baisse de pouvoir d'achat.

Dans ce combat pour le développement durable, tous les acteurs du territoire doivent travailler ensemble afin de réconcilier trois mondes qui se sont longtemps ignorés : l'économie, le social et l'environnement. À long terme, il n'y aura pas de développement possible s'il n'est pas économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement tolérable.

Enfin pour être sûr que chacun puisse trouver sa place dans la société de demain, la priorité doit être donnée à l'économie de la connaissance.

L'investissement dans la recherche et l'innovation est porteur de nouveaux espoirs et de nouveaux emplois. Encore faut-il que les transitions nécessaires soient accompagnées pour permettre l'adaptation de chacun. En conséquence, la formation professionnelle initiale et continue permettra à chaque individu d'acquérir, d'actualiser et de développer régulièrement ses connaissances et ses compétences.

La crise ne doit pas être un prétexte pour prendre des mesures dictées par la conjoncture mais doit être l'occasion d'accélérer les réformes structurelles. La France a besoin de confiance. Cela ne peut se faire que si les femmes et les hommes sont au cœur du projet.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

Groupe de l'UNSA

Le Conseil économique, social et environnemental s'est saisi d'un débat difficile dans la mesure où chaque jour qui passe voit la crise prendre des aspects différents. Les obstacles surgissent de « la purée de pois sans klaxonner ».

Affirmer qu'il nous faut « *passer d'une civilisation de l'avoir à une civilisation de l'être* » est une jolie formule. À condition que la « *civilisation de l'avoir* » ait rempli son rôle. Or, dans le monde, beaucoup reste à faire. N'oublions pas que la famine est endémique dans de nombreux pays.

Alors que le Premier ministre et le Président de la République font une priorité de la résorption de la dette publique, l'UNSA considère qu'une réforme fiscale plus juste serait une réponse adaptée. Il faudrait sans aucun doute supprimer le bouclier fiscal, mesure inégalitaire s'il en est.

Sortir de la crise et prévenir les suivantes par une profonde réforme de la gouvernance mondiale est une idée séduisante. Mais, avant de vouloir « *promouvoir une gouvernance mondiale rénovée* », commençons par rendre le Traité de Lisbonne sur les institutions européennes lisible. L'Union européenne est la première puissance économique mondiale, il faut lui donner le poids politique qui lui revient. La question « l'Europe quel numéro de téléphone ? » reste d'actualité.

L'avis préconise une stratégie nationale et européenne de développement durable, c'est tout à fait pertinent. Cependant, le qualificatif de durable est devenu l'*alpha* et l'*oméga* de tout discours économique-politique. Une politique axée sur le développement durable implique une révolution dans les comportements économiques, sociaux, financiers et environnementaux.

Par contre, dès que l'avis aborde la politique agricole, le mot durable disparaît et la pêche n'est pas citée. Et pourtant, l'une comme l'autre demandent une réflexion et une stratégie de développement durable.

L'UNSA ne peut qu'approuver la volonté de redonner à la France une industrie forte, car effectivement « *il n'est pas de grande puissance sans un socle industriel solide* » et il nous faut le développer sur « *les créneaux porteurs d'avenir* ». Mais, on ne construira pas une nouvelle politique industrielle structurée en bâtissant un « nouveau pacte social » dont les salariés seraient la principale variable d'ajustement. L'emploi ne peut être l'otage de la renaissance de l'industrie française.

Fonder un « nouveau pacte social », suppose de se mettre d'accord sur le socle sur lequel il sera bâti. Le modèle social français, construit en 1945, n'est pas obsolète. Il est mis à mal depuis un certain temps, mais il repose toujours sur la solidarité entre les citoyens toutes générations confondues. Il est garant de la cohésion sociale.

Vouloir faire porter à notre système de protection sociale la responsabilité du haut niveau de chômage n'est pas acceptable. Le système de retraites doit être réformé, mais qui dit réforme, ne dit pas mise à bas du système. La France est le pays d'Europe où la vie active commence le plus tard et se termine le plus tôt. C'est à revoir, tout comme l'assiette des prélèvements.

Le modèle social français est un des fondements de la République. Casser la solidarité, casser l'égalité qu'assurent les services publics, même endommagés comme ils le sont aujourd'hui, ne nous fera pas sortir de la crise actuelle, mais risque de nous précipiter dans une crise bien plus grave encore.

L'avis se termine par l'égalité hommes-femmes : l'idée est bonne, mais retenir comme point principal l'égalité dans l'élaboration des lois est, pour le moins, court. La France est un pays où les femmes n'ont eu le droit de vote qu'en 1944 et où l'égalité salariale est encore une revendication.

Enfin, l'UNSA s'étonne que l'éducation, qu'elle soit scolaire, universitaire ou professionnelle, ne soit pas abordée dans cet avis. Or elle est fondamentale pour « *construire une France plus forte et plus solidaire* ».

L'UNSA s'est donc abstenue.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTINS

Scrutin n° 1 sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants</i>	198
<i>Ont voté pour</i>	96
<i>Ont voté contre</i>	50
<i>Se sont abstenus</i>	52

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 96

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Barrau, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lapalus, Lemétayer, Lucas, Marteau, Pelhate, Pinta, Sander, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Perrin.

Groupe de la CFTC - M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Dezellus, Lenancker, Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Marembaud.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

Groupe de l'Outre-mer - M. Fuentes, Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Geveaux, Pasty, Roulleau.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry.

Ont voté contre : 50

Groupe de la CFDT - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost, MM. Vandeweege, Vérollet.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Prada, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Mme Medeuf-Andrieu, M. Mazuir, Mme Perray, M. Porte, Mme Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Veyrier.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Boisgontier, Duharcourt, Hochart, Mme Rolland du Roscoät.

Se sont abstenus : 52

Groupe de l'agriculture - MM. Lépine, Rougier.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Walter.

Groupe de la coopération - Mme Lienemann.

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

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Cannac, Charon, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Ferry, Figeac, Gentilini, Mmes Grard, Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Marseille, Masanet, Massoni, Novion, Obadia, Plasait, Roussin, Slama, Steg, Sylla, Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - M. Capdeville.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Grosset, Martin-Chauffier.

**Scrutin n° 2
sur un amendement
déposé par le groupe des entreprises privées**

<i>Nombre de votants</i>	168
<i>Ont voté pour</i>	88
<i>Ont voté contre</i>	77
<i>Se sont abstenus</i>	3

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 88

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Barrau, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lapalus, Lemétayer, Lucas, Marteau, Pelhate, Pinta, Sander, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Perrin.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Dezellus, Lenancker, Mme Lienemann, MM. Prugue, Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, MM. Bernardin, Buisson, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Marembaud.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Feltz.

Groupe de l'Outre-mer - M. Fuentes, Mme Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Radjou.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry.

Ont voté contre : 77

Groupe de l'agriculture - M. Rougier.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal.

Groupe de la CFDT - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost, MM. Vandeweege, Vérolet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Walter.

Groupe de la CFTC - M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Prada, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Mme Medeuf-Andrieu, M. Mazuir, Mme Perray, M. Porte, Mme Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Veyrier.

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

Groupe des personnalités qualifiées - M. Boisgontier, Mme Cuillé, MM. Dechartre, Duharcourt, Mme Gard, M. Hochart.

Groupe des professions libérales - M. Capdeville.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Grosset, Martin-Chauffier.

Se sont abstenus : 3

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Geveaux, Pasty, Roulleau.

**Contributions votées par les sections
et les délégations**

TITRE I
QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE LA CRISE
EN MATIÈRE DE GARANTIES SOCIALES ?

Contribution présentée par
M. Jacques Creyssel, rapporteur
au nom de la section des affaires sociales

La France et le monde vivent leur plus grande crise économique depuis des décennies. Depuis fin 2007, les pays de l'OCDE ont ainsi enregistré 14,8 millions de demandeurs d'emploi supplémentaires, dont de l'ordre de 500 000 en France. Dans le même temps, les déficits publics ont quasiment triplé, pour atteindre 8,5 % du PIB l'an prochain en France.

Comme lors de toutes les crises, mais cette fois-ci sans doute de manière plus profonde, notre système de garanties sociales est affecté par cette baisse brutale de l'activité économique. Conforté pour certains, grâce à son rôle de stabilisateur automatique, mais aussi fragilisé du fait des déficits créés, il sera en tout état de cause au centre des grands débats politiques de l'après-crise.

C'est pourquoi le Conseil économique social et environnemental, dans le cadre de son rôle d'anticipation, souhaite, au-delà du court terme, analyser les premiers enseignements de la crise sur notre système de garanties sociales, et surtout esquisser les voies de réformes possibles, tout en rappelant que la politique de protection sociale dépend, pour une large part, de l'évolution de la croissance et des choix de politique économique et sociale.

I - LES INCIDENCES DE LA CRISE SUR NOTRE SYSTÈME DE GARANTIES SOCIALES

Les statistiques européennes montrent que la France a un niveau de dépenses de protection sociale plus élevé que la moyenne européenne, avec 29,8 % du PIB en 2008, contre 25,8 % dans l'Union européenne. Même si certains considèrent que ce type d'agrégat n'est pas le plus pertinent, car, selon les pays les prestations de protection sociale ne sont pas toutes financées par des prélèvements obligatoires, il pose néanmoins deux types de questions : ce niveau élevé de dépenses a-t-il été un amortisseur économique utile ? Notre système de garanties a-t-il été efficace, notamment du point de vue de ceux qu'il doit protéger ?

A - UN RÔLE D'AMORTISSEUR EFFICACE MAIS DES DÉFICITS CROISSANTS QUI SONT PROBLÉMATIQUES

Le constat est clair : la France a, à ce stade, moins souffert que ses partenaires occidentaux de la crise économique mondiale. L'écart entre le niveau le plus haut et le niveau le plus bas du taux de croissance n'a ainsi été que de 3,4 points du PIB en France, sur 2008-2009, contre respectivement 6,5 et 6,7 points pour la Grande-Bretagne et l'Allemagne. De même, en matière d'emploi, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté de 18 % en France entre mai 2007 et juillet 2009, contre respectivement 30 % dans l'ensemble de la zone euro, et 118 % aux États-Unis. Cette « moins mauvaise » performance a certes de nombreuses origines, mais deux d'entre elles sont directement liées à notre système de garanties sociales :

- tout d'abord, l'importance des stabilisateurs automatiques, liée à la fois au niveau des prélèvements obligatoires, et au taux élevé de

remplacement des allocations-chômage. Une estimation récente du FMI chiffre la part de ces stabilisateurs à 2,4 % du PIB par an sur 2008-2010, contre 1,6 % en Allemagne ;

- ensuite, l'effet de stabilisation des autres dépenses sociales, qui ont conservé leur rythme de croissance de long terme (3,6 % prévus en 2009 pour les dépenses du régime général de sécurité sociale), alors que les revenus d'activité sont orientés à la baisse. Seule la croissance des transferts sociaux a ainsi permis à la consommation privée des ménages de rester positive en France depuis 2008, contrairement au reste de la zone euro.

Cette fonction d'amortisseur a été en outre d'autant plus importante que, contrairement à des crises antérieures, aucune mesure contra-cyclique, notamment de réduction des allocations-chômage, n'a été décidée par les partenaires sociaux, alors même que les ressources des régimes sociaux reculaient. *A contrario*, peu de mesures sociales nouvelles ont été décidées par le gouvernement, à l'exception notable de l'anticipation de la généralisation du RSA, de l'attribution de la prime de solidarité active de 200 euros à près de 4 millions de foyers en avril 2009 et des mesures prises, notamment à l'initiative des partenaires sociaux, en matière de chômage partiel (élargissement du champ et augmentation du taux d'indemnisation).

La question aujourd'hui est de savoir si ce niveau élevé de protection sociale risque à l'inverse d'être un frein à la reprise après avoir été un amortisseur de crise. Rien dans l'analyse des crises précédentes ne montre une difficulté plus forte de la France à retrouver le chemin de la croissance. Toutefois l'ampleur des déficits sociaux peut légitimement susciter des inquiétudes. Selon la Commission des comptes de la Sécurité sociale, le déficit des régimes sociaux, hors chômage (régime général, autres régimes de base, FSV et régimes complémentaires de retraite) qui était de 13,7 Mds en 2008, devrait atteindre 27,7 Mds en 2009, puis 36 Mds en 2010. Et il resterait à un niveau proche dans les trois années suivantes (33,4 Mds en 2013), en dépit de la croissance nouvelle attendue du produit des cotisations sociales. Soit l'équivalent d'environ 8 % des dépenses ou de 3 points de CSG. Ces montants, à comparer à ceux du déficit de l'État (116 Mds prévus en 2010, soit l'équivalent de 40% des dépenses nettes), viendraient ainsi accroître le montant de la dette sociale non amortie de la CADES, qui atteignait 92 Mds début 2009. Cette situation n'est pas tenable à terme.

Compte tenu de la difficulté à infléchir à court terme le rythme des dépenses, de la baisse attendue dans les prochaines années de la croissance potentielle (estimée désormais à 1,7 % par an par le rapport économique et financier annexé au PLF 2010, contre 2,1 % avant la crise), et de la faible élasticité à la hausse des recettes assises sur les revenus à la conjoncture (1 point de croissance supplémentaire de la masse salariale engendre 1,9 Md de recettes nouvelles pour le régime général selon le rapport de la Commission des comptes

de la Sécurité sociale). L'éventualité d'une augmentation des prélèvements obligatoires est désormais bien réelle et peut faire peser un nouveau risque sur la reprise. Le débat sur l'ampleur des réformes structurelles à mener dans les prochaines années ne pourra pas ne pas tenir compte de ces données.

B - LA CRISE, EN ACCENTUANT LES DÉFICITS, MET EN ÉVIDENCE LES FRAGILITÉS ET LES ÉVOLUTIONS DE NOTRE MODÈLE DE PROTECTION SOCIALE

Le modèle français de garanties sociales a profondément évolué au cours des trente dernières années. Créé en 1945, dans un monde différent, il a été conçu initialement pour protéger en priorité les salariés des aléas de l'existence (assurance maladie, accidents du travail, retraite) ou améliorer la situation des familles (allocations familiales). L'assurance chômage est venue compléter la palette d'origine une dizaine d'années plus tard. Au fil du temps, ce modèle a couvert davantage de risques et s'est considérablement universalisé. Des prestations ciblées se sont développées (mères puis parents isolés, personnes handicapées, chômeurs de longue durée...). Les régimes de base et complémentaires de retraite ont été généralisés. Des filets de sécurité ont vu le jour, avec la couverture maladie universelle et avec des prestations d'assistance comme le RMI ou le minimum vieillesse. Dans le même temps est apparu un nouveau risque à couvrir : celui de la perte d'autonomie des personnes âgées et handicapées. L'universalisation s'est accompagnée d'une diversification des financements. Les contraintes financières ont affecté progressivement les taux de remplacement. L'ensemble de ces choix, pas toujours explicites, a profondément modifié la structure des recettes et des dépenses de notre système de garanties. Ils pèsent sur son équilibre financier et interrogent sur son efficacité. Ce problème devient plus crucial face à des crises économiques brutales du type de celle que nous vivons actuellement, et pour lesquelles de nombreux économistes pensent qu'elles risquent de se reproduire de manière régulière, en l'absence de politique adaptée, notamment en matière de régulation et de contrôle.

La crise économique actuelle met à cet égard en évidence trois éléments de crise structurelle de notre système de garanties sociales :

- Tout d'abord, ***une crise d'efficacité sociale***. Celle-ci s'illustre par le cumul assez inédit :
 - d'un écart croissant, en termes d'expositions aux risques, entre les catégories les plus fragiles (jeunes, seniors, personnes en situation de handicap, travailleurs faiblement qualifiés) et le reste de la population, plus protégé des effets des crises. En témoignent l'augmentation du nombre de « travailleurs pauvres » ou l'écart croissant entre les taux de chômage des jeunes, selon qu'ils sont ou non diplômés, même si le diplôme n'est plus aujourd'hui une garantie totale contre le chômage ;

- et d'une peur générale du déclassement, particulièrement marquée en France, touchant toutes les catégories sociales, y compris désormais les cadres. Selon un sondage réalisé par l'institut TNS Sofres pour le ministère du Logement et de la Ville (octobre 2008), 60 % des Français disaient craindre de devenir un jour des personnes sans domicile fixe. On constate ainsi que coexistent un système de garanties sociales développé et une impression d'insécurité de plus en plus forte.

Ce sentiment d'insuffisante efficacité sociale est en outre nourri par les résultats parfois inférieurs aux attentes des différents pans de notre politique sociale, en dépit de résultats globaux positifs :

- en matière d'éducation, notre système, malgré les réformes, est en partie responsable des difficultés d'accès des jeunes au monde du travail, avec 20 % de chaque classe d'âge sans diplôme ou formation, et 11,8 % des jeunes ayant des difficultés de lecture à 18 ans ;
- en matière de santé, les bons résultats en termes de santé publique s'accompagnent d'inégalités sociales ou territoriales croissantes et d'un transfert progressif du régime général obligatoire de base à cotisations proportionnelles au revenu vers les régimes complémentaires à cotisation souvent fixe et vers les ménages. Ceci se vérifie notamment dans la prise en charge du « petit risque ».
- en matière de lutte contre l'exclusion, notre système permet certes de réduire plus qu'ailleurs le risque de pauvreté, mais les résultats dans ce domaine tendent à se détériorer depuis quelques années. La France comptait ainsi 7,8 millions de personnes en-dessous du seuil de pauvreté en 2006 contre 7,6 millions dix ans auparavant ;
- en matière de retraites, les perspectives de déficit accru contenues dans les rapports du COR, mais aussi la multiplication des annonces et des plans de redressement à seulement court ou moyen terme conduisent à une insécurisation croissante pour les futurs retraités, qui est largement à l'origine de l'inquiétude de l'avenir dans notre pays ;
- enfin, et pour mémoire, car ceci déborde le cadre des travaux de la seule section des affaires sociales, notre système d'assurance-chômage se révèle de moins en moins adapté à un emploi plus précaire et à la prévalence du risque de chômage de longue durée. On constate aussi une difficulté de la politique active de l'emploi à résoudre les problèmes de l'accès à un premier emploi.

Cependant, ce sentiment d'insuffisante efficacité peut être nuancé en matière de politique familiale puisque celle-ci a permis une évolution positive du taux de fécondité.

- *Une crise d'efficacité économique*, ensuite, liée à la contestation croissante du mode de financement des prestations par une partie des financeurs et singulièrement les entreprises. Les cotisations sociales sur le revenu sont aujourd'hui remises en cause dans leur fondement par ces dernières, du fait de leur incidence sur le coût du travail dans une économie mondialisée. Même si les analyses dans ce domaine demeurent controversées, ceci a d'ores et déjà eu pour effet de transférer progressivement le poids des dépenses sociales, des cotisations vers l'impôt, des entreprises vers les ménages, des revenus du travail vers d'autres revenus, sans pour autant calmer les débats toujours vifs sur l'opportunité de franchir une nouvelle étape. Notre assemblée avait ainsi proposé un élargissement progressif de l'assiette des cotisations famille ou maladie, ce qui a été vivement contesté par une partie des partenaires sociaux et associatifs.
- *Une crise de gouvernance* enfin, due en particulier à une forte remise en cause récente du paritarisme au profit de la puissance publique. La création de Pôle-Emploi, celle des agences régionales de santé, comme l'encadrement très fort des organismes de formation professionnelle, traduisent un profond changement qui modifiera les modes de représentation et d'action des partenaires sociaux eux-mêmes.

Par ailleurs, l'absence de partage clair des responsabilités entraîne une confusion dans les relations entre État et collectivités territoriales, notamment en matière d'aide et d'action sociales.

Ces différents éléments de crise ne conduisent pas pour autant aujourd'hui à remettre en cause notre système de garanties sociales. Ils doivent en revanche inciter à poser rapidement les bases d'ajustements, d'évolutions ou de réformes permettant de le consolider.

II - INVESTIR DANS LES RÉFORMES POUR CONSOLIDER NOTRE SYSTÈME DE GARANTIES SOCIALES

Au-delà de la nécessaire poursuite de la réflexion sur l'évolution des modes de financement, trois priorités, de nature différente, doivent inspirer les réflexions des prochaines années :

A - INVESTIR DANS LA DÉFINITION DES RISQUES À COUVRIR À MOYEN ET LONG TERMES DANS NOTRE SYSTÈME DE GARANTIES SOCIALES

Dessiner la cartographie de notre système de protection sociale à terme de dix ou quinze ans renvoie directement à la définition des risques à couvrir. Or ceux-ci sont en profonde mutation, soit parce que certains risques deviennent des certitudes (la retraite), soit parce que la vie économique crée de nouvelles incertitudes (risque de ne pas accéder à un premier emploi), soit encore parce que le degré d'acceptation de certains risques évolue (santé au travail), soit enfin

parce que les modalités de prise en charge de certains risques se transforment (dépendance).

En s'inspirant des travaux de la Commission France 2025, on peut ainsi identifier cinq grands facteurs de transformation des risques, et donc de notre système de garanties sociales :

- les évolutions démographiques, avec les conséquences positives du rebond de la natalité, mais également les effets combinés du « papy boom » et de l'allongement de la durée de vie, qui vont accroître fortement les besoins de financement des retraites et des dépenses de santé, le risque de perte d'autonomie et celui d'une rupture de l'équilibre entre les générations ;
- l'évolution des attentes de la société, notamment une allergie croissante au risque et une recherche accrue d'individualisation, cette dernière risquant de fragiliser lourdement les systèmes collectifs et le principe de solidarité. On assiste en parallèle à une montée de la demande de personnalisation de la prise en charge, qui devra s'insérer dans le cadre du système collectif et solidaire existant. L'instauration du principe de précaution devrait également avoir des incidences importantes à moyen terme ;
- la montée en puissance des préoccupations environnementales, qui vont conduire à une nouvelle hiérarchisation des risques et donc à des conflits de financement, mais aussi à de nouvelles approches en termes de santé et de bien-être ;
- les progrès de la connaissance et des techniques, par exemple en matière génétique, qui vont permettre une meilleure identification des risques individuels (avec sans doute une évolution corrélative de la demande de protection), mais aussi une meilleure prévention. Avec sans doute une charge financière qui restera à moyen terme croissante pour la collectivité, au-delà de l'aspect positif de ces investissements ;
- l'évolution de l'emploi, enfin, avec le risque croissant d'occuper une succession d'emplois précaires, de courte durée et à temps partiel, mais aussi la montée en puissance des risques psychologiques liés aux conditions de travail (stress...). Ces différents sujets renvoient au problème de la responsabilité sociale des entreprises.

Pour le Conseil économique, social et environnemental, il est donc urgent d'ouvrir dès les prochaines semaines une vaste réflexion, ouverte à tous les partenaires sociaux économiques et associatifs, pour définir les garanties sociales de demain, et répondre en particulier aux questions suivantes, sans que celles-ci soient exhaustives : quels risques couvrir ? Qui doit couvrir chaque risque ? Comment préserver un haut niveau nécessaire de solidarité ? Comment améliorer, dans ce but, l'articulation entre régimes obligatoires et régimes

complémentaires ? Doit-on laisser une place aux approches individuelles ? Quel mode de financement pour chaque risque ? Quelle gouvernance et quel mode de responsabilité pour chaque risque ?

B - INVESTIR DANS LE SOCIAL POUR OPTIMISER LA DÉPENSE SOCIALE

Pour le Conseil économique, social et environnemental, la durabilité à terme de notre modèle suppose d'investir plus qu'aujourd'hui dans les dépenses susceptibles d'influer sur les causes structurelles de certaines dépenses, y compris les comportements. Ceci concerne l'ensemble des domaines couverts :

- En matière d'éducation, **la priorité doit être de tout mettre en œuvre pour faire diminuer fortement le chômage des jeunes**. Ceci passe par cinq évolutions indispensables :
 - faire en sorte que plus aucun jeune n'ait de difficultés de maîtrise des connaissances de base (lecture, écriture, calcul). Mettre fin à la situation actuelle doit être considéré comme un impératif collectif absolu et suppose de mettre en place les moyens nécessaires;
 - la mise en place d'une politique efficace de l'orientation, s'appuyant sur un vrai service public spécialisé dans cette tâche, conformément aux préconisations déjà formulées par notre assemblée, dans les avis sur la formation des jeunes afin de donner à chacun la chance de développer tout son potentiel. Ceci suppose de repenser en profondeur le système actuel ;
 - un développement de l'alternance et de l'apprentissage, seuls à même d'insérer dans le monde du travail une part notable des jeunes. Ceci passe par un développement de l'incitation à offrir de tels postes dans les entreprises et par une reconnaissance et une valorisation du tutorat. Par ailleurs, une priorité forte doit être de même accordée aux moyens de l'enseignement supérieur.
 - rapprocher l'emploi et la formation, pour mieux répondre aux besoins de l'économie en développant un partenariat réel entre l'éducation nationale, les entreprises et l'ensemble des secteurs professionnels ;
 - faciliter, par des moyens adaptés, l'accès au premier emploi, y compris pour les jeunes diplômés, ce qui suppose de faire évoluer en ce sens les politiques de ressources humaines des entreprises.
- En matière de santé, la priorité doit être désormais clairement la prévention avec une attention particulière à l'éducation à la santé et à la nutrition, dès le plus jeune âge. À titre d'exemple, en l'absence de politique adaptée, l'obésité pourrait concerner en 2025 jusqu'à un quart de la population adulte, avec des surcoûts financiers majeurs. Le progrès médical et technique ne doit pas dévaloriser la prévention au profit du curatif mais au contraire être l'occasion d'une prise en charge

plus en amont des problèmes de santé grâce notamment à un meilleur recours au dépistage.

- En matière de retraites enfin, la priorité doit être clairement donnée aux incitations à l'emploi des seniors. Il ne sert en effet à rien de s'interroger sur l'adaptation des paramètres ou des systèmes si une partie importante de la population concernée est sans emploi. Ceci doit passer par un développement massif de la formation après 40 ans, par l'adaptation des carrières, par une politique de transfert de compétences au profit des plus jeunes, mais aussi par la mise en œuvre concrète des obligations de négociation récemment décidées par les pouvoirs publics.

B - INVESTIR DANS LES RÉFORMES STRUCTURELLES

Comme le montrent les données financières rappelées plus haut, la consolidation de notre système de garanties sociales ne se fera pas sans que soient engagées, à un moment ou à un autre, des réformes structurelles d'ampleur, en même temps qu'une réflexion sur les ressources que la collectivité veut consacrer à sa politique de garanties sociales. Le Conseil économique, social et environnemental souhaite dans ce cadre que des débats s'engagent sur l'architecture de chaque élément de la politique française de garanties sociales.

- Les retraites : selon l'ensemble des projections, le déficit des régimes de retraite devrait aller croissant, pour atteindre de l'ordre d' 1 point de PIB en 2020 et près du double en 2040. La question fondamentale à laquelle tous les acteurs sont aujourd'hui confrontés est donc de savoir, au-delà du court terme, s'il convient de continuer dans la voie classique, dite paramétrique (combinant sous une forme ou une autre des actions sur le taux de remplacement, sur les cotisations, sur la durée d'assurance, sur l'âge de départ) et/ou s'il ne faut-il pas choisir une voie plus systémique, en allant vers des comptes notionnels à la suédoise, ou un régime unique par points.

Quelle que soit l'issue de ce débat essentiel qui doit avoir lieu en 2010, le Conseil économique, social et environnemental souhaite appeler l'attention sur deux éléments qu'il estime indispensables. Tout d'abord, la France, à l'image de l'Allemagne ou de la Suède, doit arrêter des objectifs de très long terme, portant sur le niveau des taux de remplacement et des droits non-contributifs, le niveau des cotisations, les mécanismes de capitalisation individuelle ou collective, le niveau du Fonds de réserve des retraites, ou encore les mesures éventuelles de sauvegarde, afin que chaque futur retraité ait une vue claire de sa situation prévisible. Ensuite, le Conseil économique, social et environnemental estime que la future réforme devra régler la question de la pénibilité au travail.

- La santé : d'ici 2025, les dépenses totales de santé pourraient, selon certains travaux récents (France 2025) représenter de 13 à 16,5 % du PIB, contre 11 % aujourd'hui. Le niveau de ces dépenses dépendra en pratique de nombreux facteurs : le progrès des techniques médicales, l'évolution démographique, celle des attentes sociales en matière de santé, l'efficacité des politiques de prévention (voir plus haut), mais aussi le mode de régulation du système de santé et notamment le degré d'efficacité de la coordination des acteurs publics et privés. Une réflexion apparaît donc nécessaire sur l'architecture de notre système de santé, afin de préserver les bons résultats français en termes de santé publique, tout en responsabilisant davantage l'ensemble des acteurs.

Dans ce cadre, le Conseil économique social et environnemental estime indispensable de donner la priorité à la configuration du système de soins, pour mieux distinguer ce qui doit relever du traitement à domicile, des réseaux à développer de soins de proximité, des hôpitaux de secteurs et des CHU.

- La dépendance : même si dépendance et vieillesse ne se recouvrent pas, et que l'état de santé général s'améliore grâce aux progrès médicaux, le nombre de personnes dépendantes devrait être affecté par le vieillissement de la population, avec des parts des personnes âgées de plus de 65 ans et de plus de 75 ans dans la population totale qui devraient respectivement atteindre 32,2 % et 10,5 % en 2025 (pour 24,4 % et 8 % en 2005). Par ailleurs, en l'état actuel des traitements, le nombre des personnes âgées de plus de 65 ans atteintes d'état démentiel pourrait s'élever à 1,3 million en 2020 et 2,15 millions en 2040. De nombreux travaux ont été menés pour anticiper cette échéance, mais l'ensemble du dispositif n'a pas été arrêté à ce jour.

Le Conseil économique, social et environnemental souhaite donc que l'ensemble des mécanismes financiers soit précisé dans les délais les plus brefs. Il appelle par ailleurs à se préoccuper dès maintenant des sujets qui conditionnent la réussite des actions menées : la montée en gamme nécessaire du nombre de places d'accueil aussi bien pour les personnes âgées que pour celles qui sont handicapées ; l'identification, le recrutement et l'organisation de la formation des quelques 350 000 emplois à pourvoir dans ce secteur d'ici en 2015³ ; et enfin le développement de la gérontologie, et notamment des gérontechnologies pour prévenir et accompagner la perte d'autonomie.

- La lutte contre la pauvreté, et notamment la « grande pauvreté » : la création récente du RSA constitue une tentative nouvelle de lutter contre la pauvreté en favorisant l'accès au travail. Il est encore trop tôt pour en tirer des conclusions opérationnelles, ce d'autant plus que le dispositif vient d'être élargi sous conditions aux jeunes de moins de 25 ans.

³ Source DARES/CAS.

Dans ce cadre, le Conseil économique, social et environnemental souhaite que, dès que possible, soit réalisée une évaluation de la mise en place du RSA, et qu'à l'occasion d'évolutions ultérieures, soit à nouveau posé le problème d'une meilleure harmonisation des différentes prestations liées au revenu (RSA, prime pour l'emploi, aides au logement...). Il rappelle par ailleurs que cette politique d'aide au travail ne peut suffire et qu'une politique active de lutte contre l'exclusion et la grande pauvreté doit impérativement être relancée pour réduire les inégalités qui se sont accrues ces dernières années et qui sont en partie à l'origine de la crise mondiale.

- La famille : le système actuel de politique familiale a de l'avis général obtenu de bons résultats, notamment en termes de développement de la fécondité. Avec un taux de 2 enfants par femme, proche du seuil de renouvellement des générations, la France est ainsi aujourd'hui le pays le plus fécond d'Europe. Une politique familiale dynamique confortant la place des familles et alliant les objectifs de natalité, de redistribution et de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale contribuera à pérenniser le contrat intergénérationnel. Plusieurs facteurs risquent toutefois de fragiliser l'équilibre actuel de la politique familiale : le développement des besoins en matière de garde d'enfants, des besoins accrus en matière d'aide au logement, mais aussi le développement de la paupérisation des femmes et des enfants, liée notamment à l'augmentation des divorces et des structures monoparentales. La politique familiale va donc être confrontée à de nombreux enjeux, dont le plus débattu est sans doute celui d'une éventuelle concentration de ses aides sur les publics les plus démunis.

Le Conseil économique, social et environnemental souhaite donc que le délai annoncé avant le vote éventuel d'un « droit opposable au mode de garde » à l'horizon 2012 soit l'occasion de réfléchir à ce sujet majeur pour la politique familiale.

Résultat du vote de la section, le 25 novembre 2009

Nombre de votants : 22

Ont voté pour : 19

Agriculture	M. Pelhate Gérard
Artisanat	M. Almeras Serge
	M. Dréano Michel
Associations	M. Pascal Frédéric
CFDT	M. Nau Xavier
	M. Vérollet Yves
CFTC	M. Coquillion Michel
Entreprises privées	M. Buisson Jean-René
	M. Creyssel Jacques
	M. Jamet Jean-Louis
Entreprises publiques	Mme Duthilleul Anne
Personnalités qualifiées	Mme Grard Marie-Aleth
	M. Mandinaud Jean-Louis
	Mme du Roscoät Annick
	M. Slama Alain-Gérard
	M. Steg Adolphe
Professions libérales	M. Maffioli Claude
UNAF	Mme Basset Christiane
	M. Hubert Brin
Se sont abstenus : 3	
CGT	M. Prada Daniel
	Mme Vagner Françoise
CGT-FO	M. Bilquez Jean-Marc

TITRE II
DÉVELOPPER L'EMPLOI
ET MIEUX PROTÉGER LES SALARIÉS
DANS UNE FRANCE PLUS COMPÉTITIVE

Contribution présentée par
M. Denis Gautier-Sauvagnac, rapporteur
au nom de la section du travail

Le 7 juillet 2009, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section du travail, dans la perspective de la saisine cadre *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la préparation d'une contribution sur le thème « Développer l'emploi et mieux protéger les salariés dans une France plus compétitive ».

La section a désigné M. Denis Gautier-Sauvagnac comme rapporteur.

*
* *

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Bernard Gazier, économiste ;
- M. Jean-Emmanuel Ray, juriste en droit du travail ;
- Mme Martine Durand, directrice adjointe, direction de l'Emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE ;
- M. Jean-François Trogrlic, directeur du bureau de l'OIT en France ;
- M. Egbert Holthuis, direction générale de l'Emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, Commission européenne.

*
* *

Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré M. Denis Ferrand, directeur général de Coe-Rexecode (Centre d'observation économique et de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises), qui lui a fait part de ses réflexions à ce sujet.

La section du travail et son rapporteur tiennent à exprimer à tous leurs remerciements pour leur apport aux travaux.

INTRODUCTION

La crise économique et financière est devenue une crise sociale qui se traduit par une forte progression du chômage dans la plupart des pays. Depuis la fin de 2007, le taux de chômage moyen a progressé de 2,8 points dans la zone OCDE et de près de 2 points en France, sans que l'on puisse prévoir la fin de cette progression.

Mais la France se distingue de ses voisins par la persistance depuis plus de 20 ans d'un taux de chômage élevé, qui la place régulièrement dans les deux ou trois pays qui connaissent le plus fort taux de chômage. Et depuis 1984, en dépit des phases de croissance que notre pays a pu connaître dans la période, le taux de chômage français n'est jamais descendu en dessous de 7,4 %. Quant au chômage des jeunes, en période de ralentissement de l'activité, il croît à un rythme bien supérieur à celui des 25-50 ans. Les multiples plans successifs pour l'emploi n'y ont pratiquement jamais rien changé.

C'est un « mal français » qui tient à l'écart de l'emploi des centaines de milliers de personnes, dont un grand nombre de jeunes. Dès lors, l'urgence est bien de lutter contre ce fléau d'un chômage quasi structurel pour répondre à la crise actuelle, comme pour progresser vers un plein emploi durable et de qualité dans notre pays.

Dans ce contexte, il importe de veiller à ce que les politiques de lutte contre la crise et ses conséquences soient maintenues jusqu'au véritable redémarrage de l'activité économique et de retrouver les conditions d'une croissance plus saine. Notre système de protection sociale, garant de notre cohésion sociale, a certes permis de mieux résister à la crise, mais il n'a pas en soi pour objet de faciliter la reprise.

Il importe également de ne pas occulter l'exigence d'une maîtrise de la dette publique, entravée par son niveau à la capacité d'action de l'État et boulet pour les générations futures, en s'assurant du caractère temporaire de certaines des mesures adaptées à la seule situation d'aujourd'hui.

Cette double nécessité, conjoncturelle et structurelle, suppose d'agir sur les facteurs de développement de l'emploi, gage d'une meilleure protection des salariés, elle-même conditionnée par des entreprises compétitives.

I - DÉVELOPPER L'EMPLOI EN FAVORISANT LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Les pouvoirs publics ont déjà pris des mesures significatives de relance budgétaire pour soutenir la demande globale et atténuer les conséquences négatives de la crise économique sur l'emploi. Toutefois, en l'absence de reprise économique, ces mesures ne sauraient suffire à faire reculer le chômage, d'où la nécessité d'intensifier les politiques publiques en faveur de l'emploi et du travail.

1. Agir pour l'emploi en restaurant la compétitivité de l'économie française

Dans une économie largement ouverte à la concurrence internationale, l'emploi est globalement lié à la croissance et à la compétitivité des entreprises. La compétitivité d'une entreprise (ou par extension d'un pays) est classiquement définie comme sa capacité à lutter sur les marchés internationaux, c'est-à-dire à exporter des biens et services, et à conserver des parts de marché sur son propre territoire. Outre les coûts de production, elle repose sur plusieurs autres facteurs : qualifications, politique industrielle, dynamisme commercial, recherche, innovation...

L'érosion de la compétitivité des entreprises françaises peut être chiffrée : en 10 ans, de 1998 à 2008, la part des exportations françaises de marchandises est passée dans les exportations de la zone euro de 17 % à 13,2 %. Pour les services, cette part est tombée de 21 % à 16 %. Si la France avait maintenu sa position de 1998, notre pays compterait théoriquement aujourd'hui environ 750 000 emplois supplémentaires. Même si ce calcul très global doit être pris avec prudence, notamment en prenant en compte l'évolution des marchés et des produits, ce sont des centaines de milliers d'emplois qui n'ont pas été créés ou conservés. Parallèlement, le taux d'autofinancement de l'investissement des sociétés non financières est passé de 100 % à 55 % sur la période. La chute de ce ratio se paie d'une diminution de l'investissement productif avec ses effets négatifs sur l'emploi.

Au total, c'est le niveau de vie français qui recule : le PIB par habitant en France est aujourd'hui inférieur à celui de la zone euro.

La France a certes des atouts incontestables dans la concurrence mondiale tels qu'une main-d'œuvre productive (5^{ème} et 3^{ème} rang mondial, selon l'OIT, en termes de productivité respectivement par personne employée et par heure travaillée), sa situation géographique, son dynamisme démographique, le niveau de ses infrastructures ou des produits de qualité. Mais notre appareil de production peut-il continuer à s'accommoder sans conséquence pour la croissance et l'emploi d'un prélèvement global qui reste sensiblement supérieur à celui de nos concurrents de la zone euro ? En effet, si les prélèvements obligatoires sont élevés en France par rapport aux autres pays européens, c'est leur structure même qui est inadaptée aux enjeux de la compétition

internationale, notamment pour mener, en lien avec l'Union européenne, une politique industrielle qui soit favorable à l'emploi. Le récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires souligne que ce sont principalement les entreprises de taille intermédiaire (250 à 5 000 salariés), globalement défavorisées par la structure des prélèvements fiscaux et sociaux, qui manquent à la France pour améliorer ses capacités à l'exportation.

De même, en 2007, les impôts, taxes et cotisations versées par les entreprises françaises représentent 27,4 % de leur valeur ajoutée, contre 14 % en Allemagne. Le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises en pourcentage du PIB était en 2006 supérieur de 5,7 points à la moyenne européenne, soit un prélèvement supplémentaire de près de 100 milliards d'euros par rapport aux entreprises concurrentes de la zone euro. En outre, en France, les prélèvements sur les entreprises représentent 39 % des prélèvements obligatoires totaux, soit 10 points au dessus de celui des autres pays européens (29 %).

Cette situation renforce la double exigence d'une harmonisation tant fiscale que sociale, au plan européen, pour s'assurer d'un socle commun de garanties, et d'une optimisation de la structure de nos prélèvements obligatoires. En outre, la conciliation d'un objectif d'amélioration de la compétitivité française avec l'impératif de maintien de la cohésion sociale appellera des efforts de rééquilibrage des finances publiques dès que la croissance de l'activité aura repris. C'est pourquoi il faudra veiller à ce que le grand emprunt annoncé pour 2010 soit bien affecté au financement d'investissements productifs, éducatifs, et tout particulièrement à la Recherche & Développement.

2. Investir massivement dans la formation et la qualification

La compétitivité des entreprises, dont l'innovation et la recherche constituent des facteurs essentiels, repose aussi pleinement sur la formation, la qualification et la motivation de leurs salariés par des politiques de rémunération adaptées. La stratégie de Lisbonne souligne de fait l'importance « *d'accroître et d'améliorer l'investissement dans le capital humain* ». En outre, les perspectives démographiques, avec le départ à la retraite des générations du « *baby-boom* », vont entraîner des besoins importants de main d'œuvre, notamment qualifiée, à très brève échéance. Un effort massif doit donc être entrepris afin d'élever le niveau de formation des personnes non qualifiées.

Par ailleurs, dans un contexte de marché du travail mouvant, un niveau élevé de formation et de qualification augmente l'employabilité des salariés, c'est-à-dire les capacités et compétences valorisables sur le marché du travail, ainsi que les possibilités de mobilité. À l'inverse, les salariés qui n'ont jamais bénéficié de formations pendant leur carrière professionnelle se trouvent confrontés à d'extrêmes difficultés en cas de restructuration.

La nécessité du développement de la formation professionnelle et de l'élévation des qualifications s'est accrue depuis la crise. La formation permet d'améliorer les perspectives de reconversion au sein d'un marché de l'emploi en profonde évolution, notamment sur le plan technologique. Or, les inégalités d'accès à la formation en fonction du niveau de formation initiale, la qualification, le genre ou l'âge des personnes et la taille de l'entreprise persistent et doivent être combattues.

Il convient aujourd'hui d'accroître l'offre de formation tout au long de la vie destinée tant aux travailleurs en activité qu'aux demandeurs d'emploi, dans le cadre d'une rationalisation qui doit aussi porter sur les organes de collecte des fonds de la formation. Les périodes d'inactivité ou de chômage partiel doivent être davantage mises à profit en vue d'accéder à une formation qualifiante et à des compétences transférables.

3. Anticiper les mutations des métiers et des emplois

L'évolution attendue du marché de l'emploi va entraîner le ralentissement de certains secteurs d'activité, voire la disparition de certains métiers. À l'inverse, des nouveaux besoins devraient se développer, notamment dans les filières liées au développement durable. Plus que jamais, dans un environnement économique instable, il devient indispensable d'anticiper les mutations des métiers, des emplois et des compétences, selon une stratégie globale incluant les réflexions des entreprises et des régions.

De ce point de vue, si la part des services dans l'économie s'accroît, le secteur industriel conserve toute son importance comme moteur principal de l'activité économique en termes de valeur ajoutée et d'emplois directs et indirects et comme terrain des innovations technologiques. C'est pourquoi notre pays doit promouvoir sa politique industrielle afin d'accompagner l'industrie française vers les marchés durablement porteurs de croissance et d'emploi. Dans ce domaine, les engagements européens en matière d'environnement sont une source de nouvelles opportunités.

Sur un autre plan, les dispositifs associant l'État et les partenaires sociaux doivent être pleinement mobilisés pour adapter les compétences et l'emploi en fonction des évolutions à venir au niveau des branches professionnelles et des entreprises, qui plus est dans le contexte actuel de crise. Il est indispensable que la démarche d'une Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) s'appuyant sur les observatoires des branches ou ceux implantés au niveau régional soit beaucoup plus développée et s'inscrive dans une prospective économique permettant notamment l'anticipation des restructurations et des mutations économiques qui ont des incidences directes sur l'emploi. Les pôles de compétitivité doivent aussi s'engager dans cette démarche.

4. Utiliser tous les outils du dialogue social

L'ampleur de la crise exige une mobilisation de l'ensemble des acteurs pour limiter les effets de la crise en termes de chômage et de précarisation de l'emploi particulièrement pour les jeunes et les personnes peu ou non qualifiées. À cet égard, le dialogue social représente un enjeu important non seulement pour les conditions d'emploi et de travail des salariés mais également pour le fonctionnement et la compétitivité des entreprises ainsi que pour le bon fonctionnement des services publics. Outil d'anticipation et de gestion des mutations, il doit être plus largement mobilisé à tous les niveaux (interprofessionnel, branche et entreprise) ainsi qu'au plan territorial où il est de nature à favoriser le développement économique et social local au travers de la synergie de l'ensemble des acteurs concernés.

Dans cet esprit, la création du Fonds d'investissement social (FISO) qui sert à financer des actions sociales en faveur de l'emploi, de la formation professionnelle et de la reconversion professionnelle pendant toute la durée de la crise mérite d'être saluée en ce qu'elle coordonne les efforts accomplis dans ce domaine par l'État et les partenaires sociaux et associe l'ensemble de ces acteurs au sein d'un comité de pilotage.

5. Augmenter temporairement les contrats aidés

Le recours aux contrats aidés constitue depuis longtemps un moyen d'insérer sur le marché du travail des demandeurs d'emplois confrontés à des situations particulières.

Notre assemblée est sur le principe plutôt réservée sur une utilisation extensive de ces contrats. En effet, les expériences passées montrent que ces dispositifs conduisent assez peu vers un emploi durable : moins de 30 % des cas dans le secteur non marchand (contrat d'accompagnement dans l'emploi, contrat d'avenir) contre environ 50 % dans le secteur marchand (contrat initiative-emploi, soutien des jeunes en entreprise). Ils représentent un coût important pour l'État, à mettre au regard du taux de réinsertion dans l'emploi durable. Enfin, le contenu même de l'emploi en termes d'accompagnement et de formation demeure assez faible.

Néanmoins, dans un contexte de crise de l'emploi, il semble utile de les renforcer, y compris dans le secteur non marchand, afin d'éviter que les chômeurs les plus éloignés de l'emploi ne se coupent trop du marché du travail. Mais, pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, cette mesure doit être ciblée sur des publics particuliers et limitée dans le temps. Par ailleurs, il faut améliorer l'efficacité de ces dispositifs en renforçant l'accompagnement et la formation des bénéficiaires et en veillant à la qualité et au contenu des missions confiées, dans l'optique de leur valorisation future sur le marché du travail.

Enfin, le projet de loi de finances 2010 a prévu de pérenniser la prime à l'embauche d'un montant de 3 000 €, instituée par le décret du 15 juin 2009, pour les entreprises embauchant un stagiaire, à l'issue de son stage, en contrat à durée indéterminée. Une évaluation des effets de cette mesure devrait être effectuée à la fin de l'année 2010.

6. Apporter un soutien renforcé aux TPE et PME

Les TPE et les PME représentent un atout important en matière de création d'emplois. Le développement ou même le maintien de leur activité économique, et donc l'évolution de leurs effectifs, dépend souvent de leurs possibilités d'accès au crédit. C'est en se basant sur ce constat que l'Agence française de développement a notamment accru l'offre de garantie et apporté des financements à moyen terme aux entreprises d'Outre-mer via OSEO. Par ailleurs, la séparation des biens professionnels et des biens propres est un élément clé de la prise de risques du chef d'entreprise et doit être garantie.

Une fiscalité appropriée devrait encourager la constitution de réserves afin de renforcer les fonds propres de ces entreprises. En outre, un nombre conséquent d'entre elles rencontrent des difficultés pour obtenir des crédits de trésorerie ou satisfaire leurs besoins en fonds propres, se retrouvant ainsi en graves difficultés financières. Alors que les banques avaient pris des engagements dans ce sens en contrepartie des aides publiques reçues pour faire face à la crise financière, la progression des encours de crédits ne devrait pas atteindre l'objectif des 3 à 4 % fixé fin 2008. Si, depuis sa création en 2008, le médiateur du crédit a débloqué de nombreuses situations, il conviendrait de renforcer ses prérogatives et ses moyens afin d'élargir ses possibilités d'intervention.

7. Favoriser la revitalisation des territoires

Les restructurations d'entreprises et de secteurs professionnels, dont le mouvement s'est amplifié depuis les débuts de la crise, entraînent dans certains territoires des conséquences lourdes sur l'emploi et l'activité économique. Les démarches de revitalisation et d'attractivité des bassins d'emplois concernés doivent s'appuyer sur l'ensemble des acteurs concourant au développement économique local (État, collectivités territoriales, notamment les régions, entreprises, chambres consulaires, organisations syndicales...). Tant les actions que les financements, dont les fonds européens, doivent être pilotés et coordonnés pour plus d'efficacité en termes de création d'activités et d'emplois nouveaux. À cet égard, l'octroi des aides publiques directement ciblées sur la création d'emploi doit être conditionné au respect dans le temps des engagements pris, sauf cas de contrainte externe imprévue. En outre, la récente désignation des commissaires à la réindustrialisation pourrait permettre la synergie nécessaire à une mobilisation optimale des acteurs et des outils.

8. Mettre en œuvre un financement de la protection sociale plus favorable à l'emploi

Le financement de la protection sociale repose, pour l'essentiel, sur les cotisations prélevées sur les salaires, une assiette qui n'encourage pas le développement de l'emploi et qui pèse sur la compétitivité de notre économie. Si tous les gouvernements successifs se sont attachés à exonérer de cotisations sociales les emplois peu qualifiés, ce système qui est supporté par le budget de l'État a des effets contrastés, selon la Cour des comptes, et fera bientôt l'objet d'une évaluation à la demande du Parlement.

La réflexion engagée sur la réforme des cotisations sociales, notamment au sein de notre assemblée, devrait être poursuivie en approfondissant les différentes pistes dans le triple intérêt de la compétitivité des entreprises, de l'efficacité de notre système de protection sociale et de la protection du citoyen contre les aléas de la vie.

II - MIEUX PROTÉGER LES SALARIÉS EN METTANT L'ACCENT SUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES

La dégradation rapide du marché du travail constitue un véritable défi pour les politiques sociales et de l'emploi. Particulièrement attentif à l'impact de la crise économique sur le marché du travail, le CESE recommande l'adoption de plusieurs mesures afin d'en limiter les conséquences sociales, notamment pour les jeunes actifs.

À cet égard, les perspectives d'emploi des jeunes sont une question réellement préoccupante en France, tant en métropole que dans les collectivités d'Outre-mer. Le chômage touche aujourd'hui non seulement les jeunes non qualifiés mais aussi, dans une moindre mesure, les jeunes diplômés. Déjà nettement supérieur à la moyenne des pays de l'OCDE avant même le début de la crise, le taux de chômage des jeunes actifs, a augmenté deux fois plus que le taux de chômage global pendant la récession. Au deuxième trimestre 2009, près d'un jeune actif sur quatre était au chômage, contre une personne sur dix pour l'ensemble de la population active (source OCDE). En Outre-mer, la situation est encore plus préoccupante : le taux de chômage chez les jeunes actifs est de l'ordre de 50 %.

Des mesures fortes s'imposent, afin d'éviter qu'un chômage élevé et persistant n'entame durablement les perspectives d'avenir des jeunes.

1. Sécuriser les parcours professionnels

Un précédent avis du CESE portant sur *La sécurisation des parcours professionnels* (2007) suggérait déjà des mesures pour accéder à l'emploi pendant toute la vie professionnelle. Il soulignait surtout la nécessité de gérer et faciliter les transitions professionnelles en assurant un accompagnement personnalisé des salariés en fonction de leur situation (proximité ou éloignement) par rapport à l'emploi (et non en fonction de la nature juridique de leur licenciement, économique ou non), en gérant intelligemment les périodes de ruptures par des formations adaptées, qualifiantes, et en prévoyant des droits transférables et garantis collectivement.

S'inspirant pour une part de ces propositions, l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2008 et la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail ont commencé à apporter des réponses à la segmentation néfaste du marché du travail. Cette législation pose notamment les premiers jalons, encore modestes, d'un système alliant flexibilité de l'emploi et sécurisation des parcours professionnels pour tous les salariés. Les partenaires sociaux devraient être invités à poursuivre activement cette réflexion.

La récente loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie transpose l'accord national interprofessionnel sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels conclu par les partenaires sociaux le 7 janvier 2009. Il convient de mettre rapidement en œuvre toutes ses dispositions, notamment celles relatives à la création d'un fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels qui doit contribuer à la formation de ceux qui en ont le plus besoin. Outre une meilleure coordination des politiques de formation professionnelle, il importe aussi de veiller à la bonne gouvernance du système de formation.

De même, le Contrat de transition professionnelle (CTP), dispositif de reclassement des salariés licenciés pour motif économique, a été expérimenté dans plusieurs bassins d'emploi. Les premières évaluations du dispositif témoignent d'un effet positif sur le reclassement, avec un taux de retour à l'emploi amélioré. Si elles se confirment, le CTP pourrait être généralisé en se substituant à la Convention de reclassement personnalisé (CRP). Cette simplification du système devrait s'accompagner d'une claire définition des droits et devoirs des intéressés.

Sur le court terme, l'extension du CTP aux personnes sous CDD ou en mission d'intérim, envisagée par les pouvoirs publics, serait aussi une forme de réponse à la crise de l'emploi, sous réserve d'une période suffisante de présence dans l'entreprise concernée par la restructuration.

Enfin, si la mise à disposition de personnels interentreprises permet de limiter le nombre de licenciements et se révèle moins coûteuse que le chômage partiel, il convient cependant que ce dispositif soit juridiquement bien encadré (volontariat des salariés, consultation des institutions représentatives du personnel...).

2. Déverrouiller l'emploi avec un contrat de travail rénové

Si la réglementation du travail ne doit pas être considérée comme un frein à l'emploi, force est de constater qu'elle est particulièrement compliquée, fruit de stratifications législatives successives auxquelles s'ajoutent de nombreux accords ou conventions collectives. Au surplus, de fréquentes modifications de la législation sociale viennent renforcer l'insécurité juridique tant pour les employeurs que pour les salariés. Cette situation entraîne le recours fréquent au juge, rendant les procédures longues, coûteuses et finalement dissuasives à l'embauche.

Outre cette complexité réglementaire, le fait pour une PME de se développer et d'augmenter ses effectifs s'accompagne d'une modification de la gestion des relations sociales.

Surtout, le CDD semble de moins en moins être un tremplin rapide vers un emploi stable, notamment pour les jeunes. Dans ces conditions, il semble prioritaire de poursuivre les efforts pour réduire globalement la segmentation du marché du travail français, caractérisé par un dualisme particulièrement néfaste entre d'une part, les salariés en place et d'autre part, les exclus du marché du travail dont la situation reste insuffisamment prise en compte.

À cet égard, comme le préconise l'OCDE (*Des emplois pour les jeunes*, rapport 2009), les emplois temporaires (CDD et intérim) pourraient être, à l'instar des Pays-Bas, convertis en CDI, au bout d'un laps de temps (36 mois par exemple) ou d'un certain nombre de renouvellements (3 par exemple) selon des conditions à déterminer.

Mais il conviendrait d'aller plus loin en explorant d'autres pistes. Mettre en place un contrat de travail rénové, à durée indéterminée, assorti des sécurités nécessaires pour le salarié, et des souplesses dont l'entreprise a besoin, dans le respect des conventions de l'OIT, peut permettre, sans être pour autant un contrat unique, de faire tomber les obstacles à l'embauche et de relancer durablement l'emploi dans notre pays.

3. Assouplir les mesures de chômage partiel

Afin de tenir compte de la dégradation de la conjoncture économique, les pouvoirs publics ont décidé d'élargir les cas de recours au chômage partiel pour les entreprises en redressement judiciaire dans la perspective de leur reprise et les entreprises de sous-traitance affectées par les difficultés de leurs donneurs d'ordres. Ils ont, par ailleurs, augmenté le volume d'heures indemnisables de 600 à 1 000 heures pour l'ensemble des branches professionnelles.

Ce contingent annuel pourrait être provisoirement augmenté, avec des contreparties exigeantes en termes de formation.

De même, il serait souhaitable d'assouplir, à titre provisoire et au cas par cas, les règles de durée de prise en charge du chômage partiel total en augmentant de quelques semaines la durée maximum de 6 semaines pendant laquelle les salariés bénéficient de l'allocation spécifique de l'État.

4. Accompagner plus efficacement les demandeurs d'emploi

Le service public de l'emploi doit s'adapter de manière à pouvoir aider à la fois un plus grand nombre de personnes ayant perdu leur emploi et un effectif plus grand de demandeurs d'emploi défavorisés, comme les jeunes, les seniors et les salariés peu ou pas qualifiés, relégués au bout de la file d'attente des demandeurs d'emploi. Ces derniers sont aujourd'hui davantage exposés au risque de tomber dans le chômage de longue durée et l'inactivité.

Si la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC est porteuse à terme de changements positifs en termes d'accompagnement et de reclassement des demandeurs d'emploi, elle rencontre toutefois des difficultés organisationnelles dans sa mise en œuvre. Comme le soulignait à juste titre la Cour des comptes dans son rapport annuel (2008), cette réforme doit avant tout entraîner un accroissement de l'efficacité du service public de l'emploi, y compris par le recours maîtrisé à des opérateurs privés. Surtout, en période de crise de l'emploi, cet accroissement devrait se traduire à la fois par une amélioration du service rendu et une réduction de son coût pour la collectivité. Toutefois, le succès de cette fusion reste lié à une réflexion concomitante sur les conditions de travail des agents, compte tenu de la nouvelle organisation du travail.

Parmi les dispositifs d'accompagnement des salariés touchés par un licenciement économique, les cellules de reclassement, jouent un rôle important pour l'activation du marché de l'emploi local. À cet égard, toutes les dispositions doivent être prises pour améliorer leur efficacité en termes de reclassement dans l'emploi durable.

5. Renforcer les filets de protection sociale pour les jeunes actifs

Le CESE soutient l'idée d'instaurer un filet de sécurité pour les jeunes de moins de 25 ans dès lors qu'ils s'inscrivent dans une démarche réelle d'activation et d'insertion. À cet égard, l'extension prochaine du RSA aux jeunes actifs (environ 180 000 jeunes potentiellement concernés) s'inscrit pleinement dans cette logique avec les précautions nécessaires pour éviter le risque qu'un jeune passe du statut d'étudiant à celui de bénéficiaire d'un minima social. Il conviendra ultérieurement de procéder à une évaluation de ce dispositif pour mesurer ses effets incitatifs sur l'insertion durable.

De même, il conviendra de généraliser rapidement le RSA en Outre-mer en prenant en compte la spécificité du Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA), qui est un dispositif instauré en faveur de tous les salariés (y compris les jeunes).

6. Mieux orienter les jeunes pour faciliter l'accès au monde du travail

Il importe d'aider les jeunes à s'orienter vers des secteurs professionnels et des métiers qui offrent de réels débouchés, quels qu'en soient le niveau d'études et le diplôme requis. Dans la ligne d'un précédent avis du CESE portant sur *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur* (2005), il est essentiel de renforcer l'adéquation entre la formation initiale dispensée aux jeunes, dans le cadre de l'enseignement général comme de l'enseignement professionnel, et les besoins économiques des entreprises. Il convient également de procéder à une évaluation rigoureuse des formations existantes pour éviter celles qui n'offrent aucune perspective d'avenir sur le marché du travail. En outre, dans la logique de la mission d'insertion professionnelle confiée récemment aux universités par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, il convient de mettre en place des observatoires du suivi des parcours professionnels des étudiants à l'issue de leurs études et de rendre publics leurs résultats.

À cet égard, la nécessité de liens permanents entre les sphères éducative et économique n'est plus à rappeler pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier s'agissant des universités et des filières professionnalisantes qui doivent être développées. Cette exigence passe aussi par la formalisation de relations entre le monde universitaire et le monde de l'entreprise, dépassant les seules conventions de stages des étudiants, l'accompagnement spécifique des adultes en reprises d'études (formation tout au long de la vie) ou en Validation de leurs compétences acquises (VAE).

D'autres démarches méritent d'être soulignées, telles les aides à la mobilité dont bénéficient les jeunes d'Outre-mer *via* l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-mer.

7. Développer l'apprentissage et l'alternance

Dans le cadre du Plan pluriannuel de cohésion sociale, le gouvernement s'est fixé comme objectif d'atteindre un effectif de 500 000 jeunes en apprentissage en 2009 et de doubler le nombre des apprentis dans les établissements d'enseignement supérieur d'ici à 2010. Cet effort doit être accompagné par les entreprises.

À cet égard, le secteur public doit aussi apporter sa contribution à l'insertion des jeunes en augmentant de façon significative les places d'apprentissage ainsi que les entrées dans le programme PACTE (Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État). Ce programme n'a pas produit les effets attendus et doit être redynamisé sans pour autant que les emplois concernés se substituent aux emplois statutaires.

Depuis la simplification des dispositifs de formation en alternance (2005), le contrat de professionnalisation est devenu le principal dispositif dans la formation professionnelle continue qui permet notamment aux jeunes de se requalifier une fois qu'ils sont sortis de l'école. Le CESE soutient sans réserve les mesures récentes visant à développer les contrats de professionnalisation (volet jeunes du Plan de relance).

De même, les mesures visant à réduire le nombre de jeunes sans qualification, comme les programmes de lutte contre l'abandon scolaire et les Écoles de la deuxième chance, les centres « Défense 2^{ème} chance » ou le service militaire adapté en Outre-mer, revêtent une importance toute particulière en période de récession.

Enfin, la situation des jeunes des quartiers, particulièrement touchés par le chômage, nécessite une approche globale intégrant, non seulement des efforts pour l'accès à l'emploi ou la formation, mais aussi les questions de transport, de logement et de santé.

Résultat du vote de la section, le 18 novembre 2009

Nombre de votants : 23

Ont voté pour : 21

Groupe de l'agriculture	Mme CORNIER, M. PINTA
Groupe de l'artisanat	MM. DREANO, LIEBUS
Groupe de la CFE-CGC	M. WALTER
Groupe de la CFTC	M. VIVIER
Groupe de la CGT	Mme CHAY, M. DELLACHERIE, Mme GENG, M. LAROSE
Groupe de la CGT-FO	MM. DEVY, HOTTE
Groupe de la coopération	M. DEZELLUS
Groupe de l'Outre-mer	M. PENCHARD
Groupe des entreprises privées	Mme FELZINES, MM. GAUTIER-SAUVAGNAC, PLACET, VEYSSET
Groupe des personnalités qualifiées	Mme DIEULANGARD, M. MANDINAUD
Groupe de l'UNAF	M. EDOUARD

Se sont abstenus : 2

Groupe de la CFDT	M. JAMME, Mme PREVOST
-------------------	-----------------------

TITRE III
COMMENT LES INVESTISSEMENTS
DANS LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT
DE PERSONNES, DE MARCHANDISES
ET D'INFORMATIONS, INTÉGRANT
LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,
PEUVENT CONTRIBUER À LA SORTIE
DE CRISE ?

Contribution présentée par
MM. André Marcon et Daniel Tardy, rapporteurs
au nom de la section des économies régionales
et de l'aménagement du territoire

Le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a décidé, le 7 juillet 2009, de saisir les sections et délégations d'un thème de réflexion commun.

Dans le cadre de ce travail visant à *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire a été chargée de traiter de la question « Comment les investissements dans les infrastructures de transport de personnes, de marchandises et d'informations, intégrant le développement durable et l'aménagement du territoire, peuvent contribuer à la sortie de crise ? » Elle a désigné MM. André Marcon et Daniel Tardy comme rapporteurs.

*
* *

La corrélation entre disparités sociales et disparités spatiales a été établie depuis longtemps. ***Une politique d'aménagement du territoire corrigeant les inégalités tout en confortant les points forts de nos territoires peut contribuer à l'avènement d'une France plus moderne et plus solidaire.***

Le développement durable d'un territoire dépend d'un nombre important de facteurs : ses potentialités humaines, le sentiment de ses habitants d'y bien vivre ensemble, les services qui y sont offerts tels celui de la santé mais aussi la Recherche-Développement (R&D), l'éducation, la formation etc. ***L'accessibilité d'un territoire constitue également un élément déterminant de son attractivité*** : la qualité des infrastructures qui l'équipent permet de répondre au besoin croissant des hommes et des femmes de se déplacer et de communiquer ; elle impacte les décisions d'implantation des entreprises.

La répartition des hommes et des activités ne cesse de se modifier entraînant une transformation du paysage urbain. 80 % de la population française vit désormais en ville et, dans la plupart des cas, dans de grosses agglomérations. 80 % des emplois salariés sont concentrés dans les pôles urbains. Ce phénomène de concentration s'accompagne d'un étalement de l'urbanisation et d'une dissociation habitat/emploi/commerce, qui induisent une forte augmentation des déplacements ; il redessine l'armature urbaine et modifie les liens entre les différentes parties du territoire.

Les modes de production et de consommation ont également évolué (passage d'une économie de stocks à une économie de flux, favorisé par les échanges électroniques, renouvellement constant de gammes très ciblées, internationalisation des échanges, spécialisation des sites industriels). Cette évolution conduit à une modification dans le temps et l'espace des volumes de marchandises transportées, et donc à une intensification à court et moyen termes de la demande de services de transport, à la fois quantitative et qualitative.

L'accès au haut débit et même au très haut débit est devenu un enjeu majeur : les usages vont croissant, qu'il s'agisse des particuliers pour leurs loisirs (TV principalement), le télétravail, l'accès à des services de santé, l'éducation en ligne ou encore les usages domestiques ; des entreprises pour communiquer en temps réel avec leurs clients et leurs fournisseurs ; des collectivités publiques pour faciliter les démarches administratives, offrir des informations de toutes natures (économiques, culturelles, touristiques etc.) sur leur territoire etc. La connexion instantanée à l'ensemble des informations disponibles et à des interlocuteurs multiples par le biais d'internet comme par le téléphone mobile fait partie intégrante de nos nouveaux modes de vie à telle enseigne qu'il est difficile de s'imaginer en être privé.

À l'ensemble de ces mutations se sont ajoutés ces dernières années de nouveaux impératifs avec la prise de conscience de ***la fragilité de notre planète et la raréfaction préoccupante, dans le futur, des ressources énergétiques fossiles.***

Désormais les activités économiques doivent s'inscrire dans l'exigence du développement durable. Les indicateurs de richesse sont aussi interrogés. Dans son avis de mai 2009 sur *Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique*, le CESE a montré que la richesse d'un pays ne peut se résumer à son PIB. Une approche trop comptable ignore des éléments aussi importants que la qualité de la vie, le lien social conforté par les services gratuits, les atteintes à l'environnement. La crise financière a également révélé les limites d'un système où le bien-être des hommes et des femmes qui composent l'ensemble de la société est menacé et où l'avenir même de l'humanité est questionné.

Pourtant la somme immense de progrès technique, l'ouverture au monde de la connaissance facilitée par les Technologies de l'information et de la communication (TIC), les synergies engendrées par des moyens de communication performants sont autant de raisons d'espérer un développement harmonieux qui, *in fine*, puisse bénéficier à l'ensemble de la population. Une transformation des modes de consommation et des modes de vie, liée à une modification des comportements face au prix de l'énergie, à la raréfaction des ressources naturelles et à une remise en cause de certaines valeurs sur lesquelles s'appuie actuellement la société occidentale, commence à se dessiner. Elle impose de réfléchir à la place des transports dans la société de demain et, pour les infrastructures, de trouver à moyen et long termes d'autres modes d'investissement et de gestion afin de les rendre durables.

En tout état de cause, ***d'ici 2020, l'Union européenne pourrait connaître une augmentation de 25 % du trafic passager et de 33 % du trafic de marchandises*** et il faudra y répondre. ***De même l'explosion des TIC se poursuivra dans les années futures*** et imposera un équipement adéquat pour que chacun puisse se connecter d'une manière satisfaisante et à un coût raisonnable quel que soit le territoire où il habite ou travaille.

De nombreuses études dans différents pays ont démontré le lien indiscutable entre mobilité (des personnes, des marchandises et des informations) et développement économique des territoires. Les infrastructures de transport (personnes, marchandises, énergie, informations) et de communication participent donc pleinement à ce développement et sont susceptibles d'*engendrer une dynamique vertueuse favorable à la sortie de crise* à partir du moment où elles répondent bien à un besoin, sont correctrices des inégalités territoriales et respectent l'environnement. Dans ces conditions, elles contribuent également à *laisser aux générations futures des structures pérennes de développement*.

I - PERMETTRE À TOUS ET PARTOUT UN ACCÈS AUX BIENS ET SERVICES DE TOUTES NATURES

1. Mieux répondre quantitativement et qualitativement aux besoins de mobilité

Nos réseaux de transport ont été réalisés pour l'essentiel au siècle dernier au sein d'une économie aux ressources énergétiques basées sur le charbon puis le pétrole, avec un urbanisme progressivement modifié par l'exode rural et le déplacement des populations vers les métropoles et le littoral. Aujourd'hui, il faut :

- d'abord *enrayer le vieillissement de nos infrastructures* : l'effort d'entretien et de rénovation consenti par la France est insuffisant et risque de conduire à une situation proche de celle des États-Unis où la dégradation des équipements collectifs commence à poser un réel problème ;
- ensuite *doter les territoires sous-équipés*, qu'ils soient métropolitains ou ultramarins, d'un *niveau suffisant d'infrastructures* garantissant leur attractivité et assurant la mobilité des personnes et des marchandises ;
- enfin *définir et réaliser de nouvelles infrastructures prioritaires et à haute qualité environnementale* : il s'agit de répondre aux besoins nouveaux de mobilité qu'a fait naître l'évolution des modes de vie, de consommation et de production, tout en intégrant les impératifs d'économies d'énergie et de protection de la planète et en préservant le capital foncier du territoire trop souvent compromis par un grignotage urbain.

Il convient aussi de *privilégier les modes non-polluants* : dans le court terme, une gestion rationalisée des infrastructures existantes et le recours à des matériels plus performants peuvent améliorer la qualité de service ; sur le long terme et conformément au Grenelle de l'environnement, l'effort doit porter sur les modes de transport massifiés ou moins consommateurs d'énergie fossile (fer, mer et voie d'eau pour le fret, transport ferroviaire et transport en site propre pour les voyageurs) sans toutefois perdre de vue que de nombreux flux de

marchandises demeureront captifs de la route et que l'automobile restera indispensable pour tous ceux qui ne pourront être pas desservis de façon convenable par un autre mode de transport.

Cela suppose en particulier :

➤ de **soutenir la recherche sur les batteries électriques** (seul un saut technologique concernant leur capacité de stockage permettra de développer efficacement les véhicules les utilisant) et de créer les équipements nécessaires au bon fonctionnement de la voiture électrique (stations de rechargement, etc.).

➤ de **développer les transports urbains et les réseaux intervilles, d'encourager l'intermodalité et d'optimiser la gestion des lignes ferroviaires** : il importe à cet égard de préserver un équilibre entre transport de marchandises et de voyageurs et de faire bénéficier le fret de lignes dédiées, notamment en utilisant les lignes libérées lors de la réalisation de nouvelles Lignes à grande vitesse (LGV).

➤ mais aussi d'achever le Réseau transeuropéen de transports (RTET), dont le programme a été lancé en 1994 mais n'est aujourd'hui réalisé qu'à hauteur de 32 %.

2. Garantir un débit satisfaisant pour tous et en tout point du territoire

Bien que la France bénéficie d'un taux parmi les plus élevés d'Europe pour l'accès ADSL avec plus de 98 % de la population théoriquement couverte, la desserte complète du territoire en haut débit n'est pas réalisée ; en effet, l'ADSL ne permet pas d'assurer la connexion haut débit pour tous et partout. En outre, les besoins en très haut débit sont sous-estimés.

Il convient donc de :

➤ **Couvrir réellement le territoire en haut débit** : si les grandes liaisons et les réseaux intermédiaires sont en voie d'achèvement, il n'en est pas de même de la boucle locale. Des pans entiers de territoire, généralement sous forme de zones morcelées, restent mal desservis ou ne disposent pas d'un débit suffisant. Comme le soulignait récemment le Sycabel, 10 % de la population ne reçoit encore que des débits inférieurs à 2 Mb/s et 55 % n'ont pas accès au *triple play*. Pour le CESE, le débit minimum doit être partout de 2 Mb/s et le haut débit (qu'il assimile à un débit 10 Mb/s permettant de bénéficier du *triple play* dans des conditions satisfaisantes) doit devenir le débit standard.

➤ **Anticiper le passage au très haut débit** : face à la rapidité des évolutions technologiques et aux besoins croissants des usagers, l'aménagement numérique des territoires ne peut être considéré comme achevé. Aujourd'hui, le très haut débit est seulement disponible dans certaines grandes agglomérations, par le déploiement de réseaux en fibre optique, contrairement à certains pays, tel le Japon, où l'on compte plus de 17 millions de foyers équipés. L'Assemblée des régions de France (ARF) indiquait que, si rien n'est fait dès maintenant,

seulement 40 % de la population française aura accès à ce service en 2020. Un réel décrochage technologique est à craindre avec les pays les plus avancés.

À cet égard, trois priorités se dégagent :

➤ **Généraliser la fibre optique**, qui semble la solution la plus efficace et la plus pérenne ; développer, dans les zones difficiles d'accès, les technologies alternatives, hertzienne, filaire ou mixte.

➤ Compléter dès à présent la couverture en haut débit en prolongeant sur la boucle locale **la fibre jusqu'aux sous-répartiteurs, zones d'activité et pylônes de téléphonie mobile**, ce qui permet de garantir un débit satisfaisant pour les services *triple play*.

➤ Équiper la France, métropole et Outre-mer, de réseaux à très haut débit dans les **10 prochaines années**.

II - RENFORCER LES SYNERGIES ENTRE DÉCIDEURS ET FAVORISER LA COHÉRENCE DES ACTIONS

1. Permettre aux collectivités d'assumer pleinement leur rôle

1.1. Dans les investissements de transports physiques

➤ **Les collectivités occupent une place croissante dans la mise en œuvre et le financement des réseaux de transport** : le réseau routier ayant été, à l'exception des grands itinéraires, transféré aux départements, l'État occupe désormais une place limitée dans le financement des investissements routiers (moins de 10 %) ; s'il conserve un rôle majeur dans les investissements ferroviaires et fluviaux, les collectivités locales, notamment les régions, en assument une part de plus en plus grande.

➤ Cette place des collectivités nécessite de répondre à la triple question du **partage des responsabilités** entre un État régulateur et des collectivités qui mobilisent des financements de plus en plus importants, des **disparités entre des collectivités** qui n'ont pas toutes les mêmes capacités et les mêmes stratégies, et d'un **recours accru aux financements croisés** ; ces financements sont indispensables pour mutualiser les moyens, ils ont l'avantage d'officialiser le consensus entre les financeurs sur l'action en cause, mais la gouvernance actuelle ne favorise pas toujours une réalisation rapide et efficace des projets auxquels ils sont destinés.

1.2. Dans les investissements de transport d'informations

➤ **Le jeu du marché n'a pas permis de parvenir à une couverture totale du territoire en haut débit** car les opérateurs privés ont dû privilégier les zones les plus denses, donc les plus rentables. La même logique guide actuellement le déploiement de la fibre optique. De plus, France Télécom, propriétaire de la quasi-totalité de la boucle locale cuivre et des répartiteurs, n'a pas en ce qui concerne le haut débit une mission de service public et, de ce fait, n'est soumis à aucune obligation en termes d'aménagement du territoire.

➤ *Afin de pallier l'insuffisance de l'initiative privée, les collectivités locales ont fait un large usage des possibilités ouvertes par l'article L 1425-1 du Code général des collectivités territoriales en développant des Réseaux d'initiative publique (RIP) : en 2008 plus de 20 000 km de fibre optique ont ainsi été déployés sur les réseaux de collecte. Ces RIP ont permis l'arrivée du dégroupage dans des territoires peu ou pas desservis avec une pluralité d'offres d'accès mais également, pour les particuliers comme pour les entreprises, une baisse conséquente des tarifs des abonnements. Par ailleurs, certaines collectivités ont d'ores et déjà ajouté un volet très haut débit à leur projet.*

Cette implication accrue des collectivités face au désengagement de l'État impose de leur donner réellement les moyens d'assumer leur nouveau rôle.

2. Pour l'État, assurer sa mission de garant de la cohérence et organiser le déploiement des réseaux

Actuellement, au niveau de l'État, plusieurs directions ministérielles sont compétentes pour les infrastructures de transport ; au niveau local, chaque collectivité est libre de déterminer ses infrastructures prioritaires ; le tout sans que la loi oblige à la cohérence d'ensemble.

2.1. Dans les investissements de transport physiques

Il conviendrait de :

➤ *Établir rapidement un schéma national de la mobilité durable*, en s'appuyant sur les travaux conduits actuellement pour l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport ; veiller à ce qu'il intègre l'ensemble des *interactions transports, déplacements, urbanisme, urbanisation* ; l'*articuler* avec les schémas *régionaux* de transport ; le *prolonger région par région par un contrat*, ce qui permettrait une élaboration la plus partagée possible de la politique de mobilité durable entre l'État et les collectivités cofinanceuses, avec l'avantage à la fois de procéder à une programmation consensuelle et d'écrire les principes de cofinancement.

➤ *Assurer la cohérence d'ensemble des schémas ayant un impact sur les infrastructures de transport* : il s'agit d'assurer la cohérence non seulement entre échelons territoriaux (articulation des schémas nationaux avec le schéma européen des infrastructures dans le cadre du principe de subsidiarité et meilleure coordination spatiale entre territoires, régions et collectivités infrarégionales notamment) mais aussi entre schémas thématiques (schémas d'aménagement du territoire, schémas de transport, schémas numériques, plans d'habitat ou de déplacements). La désignation d'un chef de file et la réalisation de schémas co-élaborés et opposables apparaissent indispensables.

➤ **Mettre en place à l'échelon national une gestion optimisée du domaine foncier public utilisé par les différents modes de transport** : il faut améliorer la coordination des politiques aujourd'hui dispersées et permettre une affectation des recettes actuellement diluées dans le budget général, ceci d'autant que, dans un délai relativement court, des recettes importantes vont être dégagées (taxe carbone, péages de transit) qui pourraient être affectées directement à l'entretien des infrastructures en complément des crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

2.2. Dans les investissements de transport d'informations

Il appartient à l'État de :

➤ **Faire prévaloir les critères d'aménagement du territoire** sur ceux de la seule concurrence et lutter contre les fractures numériques : il est indispensable, pour optimiser un développement économique et social équilibré des territoires, d'anticiper les besoins des entreprises, des particuliers et des collectivités de ces territoires tout en veillant à ce que ne s'installent durablement des fractures numériques d'origines diverses (géographique, technologique, sociale, culturelle, générationnelle etc.). Seul l'État peut être garant de ces objectifs, les opérateurs privés se concentrant naturellement sur les territoires rentables.

➤ **Améliorer le cadre d'intervention des collectivités locales** : la loi devrait rendre obligatoire l'élaboration des schémas régionaux de développement numérique pour assurer la cohérence des projets. Il convient également d'homogénéiser les normes concernant les déploiements en fibre optique afin de favoriser l'interopérabilité.

➤ **Mutualiser les réseaux et optimiser la régulation tout en stimulant la concurrence** : lors de la réalisation ou de l'entretien d'infrastructures et de réseaux de toute nature, il serait souhaitable, compte tenu du coût du génie civil, d'obliger les opérateurs concernés à la pose de fourreaux supplémentaires en prévision du passage de réseaux numériques. Lors du déploiement de nouveaux réseaux numériques, leur mutualisation doit être imposée aux opérateurs (de même que doivent être rendus accessibles à la concurrence certains équipements détenus par l'opérateur historique). Les missions de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) doivent être étendues.

➤ En ce qui concerne les nouveaux réseaux, afin d'éviter la constitution d'un monopole privé, **légiférer pour que le réseau intermédiaire devienne un réseau public** et que les collectivités soient maîtres d'ouvrage du déploiement de la boucle locale optique et propriétaires des réseaux à travers des syndicats mixtes.

3. Améliorer les processus d'évaluation, de décision et de mise en œuvre

3.1. Dans les investissements de transport physiques

Il est nécessaire de :

➤ **Mieux connaître l'existant** : même si d'autres facteurs sont à considérer (environnementaux, architecturaux...), la connaissance de la valeur patrimoniale est indispensable pour aider au choix entre entretien et remplacement d'une infrastructure ; c'est pourquoi il importe de **mettre en place une comptabilité analytique**, élément essentiel de transparence et d'optimisation des décisions.

➤ **Accélérer les décisions** : alors que six années seulement ont séparé la décision politique et la mise en service du premier tronçon de la LGV Paris-Lyon, il aura fallu 15 ans pour la première phase de la LGV Est. Afin d'endiguer cette augmentation des délais, qui d'ailleurs n'est pas propre à la France, il convient d'agir pour améliorer le débat public, simplifier le financement, intégrer les nouvelles solutions techniques de réalisation et de gestion, accélérer les procédures sur les projets prioritaires sans pour autant négliger **les phases de concertation dont la durée ne doit pas être raccourcie**. Surtout pour chaque projet il faut « **Un chef, une équipe, un budget financé** ».

➤ **S'appuyer davantage sur des évaluations a posteriori** : les choix en matière d'infrastructures se fondent le plus souvent sur des évaluations réalisées *a priori*, sur la base d'un certain nombre de critères et d'hypothèses qui au final sont rarement vérifiées. En revanche, les évaluations *a posteriori* permettent, en comparant les réalisations aux objectifs, de déterminer les conséquences économiques, sociales et environnementales d'une infrastructure achevée et d'en tirer des enseignements pour l'avenir. Il serait souhaitable de conjuguer les deux méthodes pour améliorer les capacités de simulation.

3.2. Dans les investissements de transport d'informations

Pour ces investissements, il importe de :

➤ **Systématiser les actions de sensibilisation auprès des collectivités** tant sur les enjeux du haut et très haut débit que sur les techniques.

➤ **Inciter les collectivités à se doter des compétences et de la gouvernance nécessaires** pour définir leur stratégie, élaborer des schémas de développement numérique, collaborer avec les autres collectivités pour organiser la cohérence des actions et établir un dialogue avec les opérateurs privés. À cet égard, **la création de syndicats mixtes regroupant régions, départements et communes doit être envisagée**. Les obstacles à leur mise en place doivent être levés. Ces syndicats élaboreraient les schémas, assureraient la maîtrise d'ouvrage et serviraient d'interface pour négocier avec les opérateurs privés.

➤ *Généraliser les schémas locaux d'aménagement numérique indispensables pour mettre en place une stratégie et la gérer* : ces schémas, réalisés au niveau régional, ou à défaut départemental, pour garantir une cohérence des actions, devraient être articulés avec les autres documents prospectifs de développement et d'urbanisme. Ils devraient également être obligatoires et opposables tant aux opérateurs qu'aux collectivités locales.

III - TROUVER DES MODES DE FINANCEMENT ET DE PÉRÉQUATION ORIGINAUX

Compte tenu de la capacité réduite de l'État en termes financiers et des difficultés qui risquent de se poser aux collectivités locales, les modalités traditionnelles de financement des infrastructures de transports physiques ne permettront pas de faire face aux besoins accrus qui découlent des exigences du développement durable, de la multimodalité et des demandes sociétales.

Quant aux infrastructures de transport d'informations, on estimait en 2008 qu'il fallait encore 500 millions à 1 milliard d'euros (Md€) pour terminer la couverture en haut débit et couvrir les 2 % de zones blanches restantes et que les besoins en financement s'élevaient à 40 Md€ pour fibrer l'ensemble du territoire, dont 10 Md€ uniquement pour les zones urbaines. Selon l'ARF, offrir le très haut débit sur l'ensemble du territoire nécessitera une aide publique de 1 Md€ par an pendant dix ans. À cet égard le plan de relance est nettement insuffisant puisque seulement 750 M€ de fonds propres vont être mobilisés par la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Aussi convient-il de multiplier les modes de financements originaux.

1. Pour toutes les infrastructures de transport

Le *Partenariat public-privé (PPP)* peut permettre de réaliser une infrastructure dans des conditions et des délais qui ne pourraient être tenus avec des financements classiques. Le recours à la concession ou à d'autres formes de PPP peut ainsi constituer une solution à condition de prévoir un allongement des affermage assorti d'une clause de revoyure (effet cliquet).

Il conviendrait aussi de *profiter de l'opportunité du grand emprunt*, et à cet égard d'inscrire les investissements en infrastructures de transport parmi les priorités.

2. Pour les infrastructures de transport de personnes et de marchandises en particulier

Il serait souhaitable de :

➤ *Identifier rapidement des ressources supplémentaires à affecter à l'AFITF* : par exemple la part État de la taxe sur les véhicules de société ou, lorsqu'il n'est pas déjà affecté à des politiques de transport, le produit des amendes forfaitaires majorées ou des PV de stationnement.

➤ **Trouver des ressources nouvelles** : la création d'un livret d'épargne spécifique pour les projets des collectivités répondant au Grenelle de l'environnement (le LID - livret des infrastructures durables) ou d'un fonds d'épargne *via* la CDC, le recours à de nouveaux mécanismes de garantie mutualisée telle une caisse de refinancement des infrastructures, la captation d'une partie de la rente foncière induite par les nouvelles infrastructures, ou enfin un financement carbone des infrastructures en transposant aux secteurs liés à la mobilité le principe attaché à la loi de Programmation et orientation des politiques énergétiques (POPE) de 2005 pour l'industrie.

3. Pour les infrastructures de transport d'informations

Il conviendrait de :

➤ **Favoriser le co-investissement** des différents niveaux de collectivités et des opérateurs afin d'éviter les doublons et mettre en place des projets globaux ; l'intervention publique permet de lancer la dynamique et assure la transparence économique ; les opérateurs minimisent les risques de leur investissement.

➤ **Créer un fonds national de soutien aux initiatives des collectivités locales, de type Fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)**, doté de ressources propres :

- une partie des recettes tirées du dividende numérique ;
- une partie des ressources du grand emprunt ;
- les recettes issues du double système de péréquation : nationale (prélèvement mensuel de 50 centimes sur l'ensemble des abonnements) et régionale (contributions aux syndicats mixtes régionaux de 10 € par an et par habitant) ;
- les fonds issus des outils existants (FEDER, FNADT).

Ces ressources seraient mises à la disposition des collectivités pour soutenir leurs projets en fonction des kilomètres de fibre déployés. Un tel mécanisme permettrait d'apporter une aide publique de l'ordre de 1 Md€ par an pendant dix ans, aide jugée nécessaire par l'ARF pour offrir le très haut débit sur l'ensemble du territoire.

*
* *

En conclusion, satisfaire les besoins actuels et futurs suppose de renforcer la synergie entre tous les intervenants, mais surtout de s'appuyer sur une **volonté politique forte**, indispensable pour initier les actions, dégager des moyens et assurer la cohérence de l'ensemble.

Résultat du vote de la section, le 25 novembre 2009

ONT VOTÉ POUR : 15

Groupe de l'agriculture : MM. Lucas, Vasseur

Groupe de la CFDT : M. Vandeweege

Groupe de la CFTC : M. Louis

Groupe de la CGT : M. Rozet

Groupe des entreprises privées : MM. Ghigonis, Mariotti, Pellat-Finet, Tardy

Groupe des entreprises publiques : M. Duport

Groupe de personnalités qualifiées : MM. Aurelli, Dechartre, Decagny,
Mme Douvin, M. Roulleau

TABLE DES SIGLES

AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes
ARF	Assemblée des régions de France
CDC	Caisse des dépôts et consignations
FACÉ	Fonds d'amortissement des charges d'électrification
LGV	Ligne à grande vitesse
POPE	Loi de programmation et orientation des politiques énergétiques
PPP	Partenariat public-privé
RIP	Réseau d'initiative publique
RTET	Réseau transeuropéen de transports
TIC	Technologies de l'information et de la communication

TITRE IV
CONSTRUIRE L'AVENIR
AVEC LES CITOYENS

Contribution présentée par
M. Jean-Marie Geveaux, rapporteur
au nom de la section du cadre de vie

Le 7 juillet 2009, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental, dans la perspective de la saisine cadre *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, a confié à la section du cadre de vie la préparation d'une contribution sur le thème *Les avancées environnementales constituent un facteur essentiel et incontournable de développement économique, de création d'emplois et de transformations sociales. Cette dynamique suppose une adhésion de l'ensemble des citoyens et une acceptation de l'impact de ces changements sur leur vie quotidienne. Comment les associer aux choix à opérer et leur faire partager les bénéfices des avancées réalisées ?* Conformément à la demande formulée dans le courrier du 9 juillet 2009, la section a opté pour le titre synthétique suivant : *Construire l'avenir avec les citoyens*.

La section a désigné M. Jean-Marie Geveaux comme rapporteur.

*
* *

En vue de parfaire son information, la section a procédé aux auditions de :

- Mme Dorothee Benoit-Browaeyns, déléguée générale de l'association VivAgora ;
- M. Philippe Deslandes, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) ;
- M. Christian Jacob, député de la Seine-et-Marne, président de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire ;
- M. Bertrand Pancher, député de la Meuse, président du groupe d'études participation du public et gouvernance, président de l'association Décider ensemble ;
- M. Nicolas Vuillier, président de l'Union nationale des producteurs de granulats (UNPG), directeur environnement de GSM.

La section et son rapporteur tiennent à exprimer à tous leurs remerciements pour leur apport aux travaux.

PROBLÉMATIQUE ET ÉTAT DES LIEUX

En raison du format imposé au présent travail, cette contribution se focalise sur le « débat public », au sens strict de « débat avec le citoyen », complémentaire de l'action de la société civile organisée et de l'ensemble des corps intermédiaires. Ainsi, les partenaires sociaux et les acteurs environnementaux doivent pouvoir débattre des conséquences sociales et sociétales des mesures environnementales envisagées avec le souci de respecter les règles de la démocratie.

L'information et la concertation entre acteurs et parties prenantes, qui sont préalables à tout débat public, ne sont donc pas traitées. Il en va de même pour les deux questions du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques, qui mériteraient cependant de faire l'objet d'un avis spécifique.

Enfin et pour la même raison, il n'est pas fait de comparaisons avec les autres situations européennes.

I - LA PARTICIPATION DES CITOYENS COMME CONDITION DE DÉCISIONS PUBLIQUES DYNAMIQUES

Les règles du jeu de la démocratie représentative et le fonctionnement régulier des institutions ne suffisent pas à garantir, notre histoire en témoigne, l'acceptation même provisoire par le citoyen de toutes les décisions politiques qui le concernent.

Il est des domaines où, progressivement, les responsables publics ont reconnu la nécessité de réserver une place à l'expression de la société civile, au-delà du seul cadre institutionnel, dans le processus de décision : ceux de l'environnement et du cadre de vie sur lesquels le citoyen exerce son « droit d'usage », assorti en contrepartie d'un devoir de responsabilité.

Les interrogations, parfois les craintes du citoyen ne sont plus aujourd'hui seulement celles de transformations négatives de son environnement immédiat - nouvelles nuisances sonores ou olfactives, pollution apportée par une usine ou des installations de transport, transformation d'un site ou d'un paysage - mais celle de devoir vivre dans un monde où tout changement deviendrait suspect. Ces craintes sont alimentées par le sentiment diffus qu'on lui a caché la réalité à l'occasion de certaines crises environnementales ou sanitaires, qu'on lui cachera sans doute encore la réalité, et que la question de l'étude des impacts des choix réalisés sera soit éludée, soit remise à plus tard. La suspicion touche également les décisions prises dans les domaines économiques, sociaux et éthiques, en raison de la hausse du chômage, des écarts croissants de niveaux de vie, des atteintes portées à la cohésion sociale et aux solidarités familiales.

La confiance demande pour s'établir que l'intérêt général soit recherché, expliqué et démontré afin de transcender les intérêts particuliers et de ne pas laisser suspecter que les motifs véritables qui conduisent à la décision en sont le fruit.

Le manque d'informations, avéré ou non, est d'autant plus dangereux que celles qui sont disponibles peuvent être incomplètes, voire déformées. Or l'information fait l'objet d'une circulation mondiale et la mobilisation des internautes est instantanée, du moins en démocratie. Le mécontentement des électeurs peut s'exprimer immédiatement, enfler sur les blogs, irriguer le réseau. À l'inverse, ceux-ci peuvent être mobilisés par leurs mandataires, comme l'a fait récemment le Président Obama sur le service de « *microblogging* », ou outil de réseau social Twitter, avec l'opération « *Tweet your senator* », au profit de la réforme du système américain de santé.

On voit bien que l'information et la consultation du public et les chemins qu'elles empruntent apparaissent de ce point de vue comme des enjeux importants pour la démocratie. Ce n'est plus seulement d'environnement qu'il s'agit : la question du débat se pose certes toujours à l'occasion de grands projets d'infrastructures, mais aussi à l'occasion des choix technologiques majeurs, de choix de société, de grandes réformes fiscales ou sociales. Lorsqu'il est insuffisant, voire absent, et que l'incompréhension s'installe, le risque grandit que les projets achoppent ou échouent en dépit du volontarisme de leurs promoteurs. De plus, alors que deux sondages par jour en moyenne sont publiés en France, et sont souvent présentés comme des révélateurs de l'opinion publique, le Conseil économique, social et environnemental considère qu'ils ne peuvent se substituer au débat public.

Aussi incontestable que soit la légitimité de ses représentants élus, aussi solides que soient les connaissances des experts, le citoyen accepte de moins en moins d'assister muet à leurs débats, qui pourtant le concernent, quand il n'en n'est pas tenu à l'écart. Sa complète et sincère information, sa participation apparaissent désormais comme des préalables aux grandes décisions qu'appellent les défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels la société française ne répondra efficacement que si les décisions prises emportent l'adhésion.

II - LES APPLICATIONS FRANÇAISES DU PRINCIPE DE PARTICIPATION

A - UNE RECONNAISSANCE PROGRESSIVE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION

En théorie politique classique, le principe de participation, qui remonte au XVIII^e siècle, s'applique aux relations entre États fédérés et État fédéral.

Aux sources françaises de son acception moderne, on trouve le préambule de la Constitution de 1946 qui, proclamant les principes « *particulièrement nécessaires à notre temps* », affirme dans son article 8 que « *tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* ». Ce principe est appelé principe de participation dans les décisions du Conseil constitutionnel. Des philosophes tels que Hannah Arendt et Jurgen Habermas considèrent que la

démocratie suppose l'existence d'espaces publics dans lesquels les citoyens puissent débattre et se former une opinion.

Présentant en août 1990 devant l'Assemblée nationale la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, dont le texte adopté en 1992 consacra le droit des habitants de la commune à être informés des affaires locales et consultés sur les décisions les concernant, Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, déclarait que « *les principes de la démocratie représentative ne doivent cependant pas faire obstacle au nécessaire renforcement de la participation des citoyens à la vie publique* ».

Ce principe de participation du public, auquel le droit à l'information est étroitement lié, ne s'est cependant pas imposé à l'occasion d'une réflexion générale sur les limites de la démocratie représentative. Il a fait son entrée dans les années 1970, avec le développement des préoccupations liées à la protection de la nature. Il est venu s'ajouter dans notre droit aux éléments qui encadrent, d'une manière souvent complexe et toujours un peu rébarbative, la prise de décision publique. Il ne s'applique donc pas aux décisions privées.

À ses débuts, il apparaît comme une concession octroyée par l'État aux citoyens dans le but de prévenir les conflits nés à l'occasion de grands projets d'aménagement. Les maîtres d'ouvrage sont conduits à prendre en compte l'impact sur la nature, puis sur l'environnement, des projets d'équipements ou d'infrastructures, envisagés sous cet aspect et non dans l'ensemble de leurs conséquences. Les textes législatifs français sont marqués par cette approche, depuis la création de l'étude d'impact en 1976, jusqu'à la création de la Commission nationale du débat public (CNDP) en 1995. C'est grâce à la convention d'Aarhus, signée en 1998, que notre droit positif s'enrichit du « principe de participation ».

Cette convention, adoptée en application de l'article 10 de la déclaration de Rio de 1992, et incorporée au droit français en 2002, lie clairement le principe de participation au droit du citoyen de vivre dans un environnement « *propre à assurer sa santé et son bien-être* » et le devoir à la fois individuel et collectif de « *protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures* ». La prise de conscience de ce devoir incombe en grande partie au système éducatif, comme le souligne l'article 55 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, l'école contribuant ainsi directement à la « *formation citoyenne* ».

La loi de 2002 relative à la démocratie de proximité intègre au code de l'environnement un chapitre relatif à l'association des citoyens à l'élaboration des projets d'équipement ou d'aménagement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Le principe de participation est défini à l'article L.110-1 du même code comme celui « *selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus*

d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

Tout juste trois ans plus tard, l'article 2 de la loi constitutionnelle de mars 2005 portant charte de l'environnement pose pour principe que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». En contrepartie de cette responsabilité générale, l'article 7 lui reconnaît « *le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* », élargissant *de facto* le champ de la participation à toutes les décisions publiques qui ont une conséquence plus ou moins directe, ou des répercussions, sur l'environnement.

En aidant à la prise en compte puis à la transformation d'une préoccupation du public en une politique publique reconnue comme majeure - la protection de l'environnement - ce principe a donc peu à peu gagné en autonomie par rapport à son objet initial.

Il a également gagné en autonomie par rapport à un objet technique, soit un projet concret nécessitant des études préalables et généralement conduit par des ingénieurs, pour investir progressivement le champ des politiques publiques, en partie grâce au concept de développement durable qu'elles « *doivent promouvoir* » (article 6 de la charte). L'actualité en témoigne avec l'organisation en 2009 de débats publics sur la révision des lois de bioéthique ou sur les nanotechnologies.

B - UNE ÉCHELLE GRADUÉE D'INSTRUMENTS

La Commission générale de terminologie et de néologie a adopté une définition du « principe de participation » publiée au Journal officiel du 12 avril 2009 : « *principe selon lequel le corps social est pleinement associé à l'élaboration de projets et de décisions publics ayant une incidence sur l'environnement, et dispose d'une possibilité de recours une fois la décision prise* ». On relèvera que cette définition est fidèle à la charte de l'environnement de 2005. Bien que l'article 6 de la charte affirme que « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable* », elle restreint dans son article 8 l'application du principe de participation aux seules décisions ayant un impact sur l'environnement, semblant exclure les autres « piliers » du développement durable et ignorer leur interaction permanente.

Les auteurs de nombreux écrits sur le sujet retiennent une simple campagne d'information comme premier élément constitutif d'une volonté de susciter la participation ; degré le plus bas en somme d'une échelle dont le plus haut serait le débat public.

La question de la participation du public est étroitement liée à celle de son information. On peut concevoir une information sans participation, mais l'inverse n'est pas vrai. Il peut même être nécessaire d'aller très au-delà, comme l'a montré le débat public sur la révision des lois bioéthiques : les jurés citoyens chargés d'animer ces débats, prélude aux états généraux, avaient reçu une « formation » de quatre jours sur ces questions...

Dans notre système de droit, l'enquête publique est bien entendu, pour des raisons qui tiennent à son caractère obligatoire, la forme la plus connue de participation du public. Elle constitue aujourd'hui l'une des modalités les plus fréquentes d'information des populations et de recueil de leur avis.

La CNDP recense sept autres formes de participation du public, dont la liste, non hiérarchisée, n'est sans doute pas non plus exhaustive. La *concertation*, équivaut à une demande d'avis, par consultation, sur une décision avant son adoption, l'autorité conservant toute sa liberté de décision. La *conciliation-médiation* intervient en situation de blocage pour confronter les points de vue et tenter d'aboutir à un accord. Le *référendum*, en France, est prévu dans ses différentes formes par la constitution de 1958. Les *conférences de citoyens ou de consensus*, inspirées d'expériences conduites au Danemark, permettent à des citoyens de débattre avec des experts, en vue d'aboutir à des propositions. Les *cellules de planification* ou *jurys de citoyens* ont été mis au point en Allemagne ; des « microcosmes de communauté » y bâtissent en groupe des recommandations pour les autorités. Cette méthode a été utilisée notamment en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Les « ateliers scénario » ont été conçus au Danemark ; leur objectif est lisible dans leur appellation : faire émerger des scénarios sur une problématique donnée. Enfin, le *sondage délibératif*, inventé aux États-Unis, tend à mesurer l'évolution de l'opinion au cours d'un processus d'information et de discussion.

La transformation en 2002 de la CNDP en autorité administrative indépendante et l'élargissement de sa compétence, au-delà des projets d'équipement, à l'organisation de débats publics sur des options générales en matière d'aménagement ou d'environnement, a constitué une étape essentielle dans la reconnaissance du principe de participation dans notre pays.

Sur le plan local, compte tenu des limites et des contraintes du référendum, il s'exprime surtout grâce au développement de l'information et de la concertation avec les citoyens, entre acteurs et parties prenantes. Toutes deux sont conduites à l'initiative des élus, mais également à l'initiative d'entreprises qui ont pris conscience de la nécessité de renoncer aux décisions imposées et de nouer des relations différentes avec les populations. Ces bonnes pratiques tendent à privilégier une concertation conduite très en amont par rapport à l'enquête publique. On rappellera cependant que le débat public organisé par les textes ne s'applique sous sa forme actuelle qu'à des sujets nationaux.

LIMITES ACTUELLES DE LA PARTICIPATION ET PROPOSITIONS

I - UN PRINCIPE DONT L'APPLICATION SUSCITE DES DIFFICULTÉS DE MISE EN OEUVRE

A - UNE ADAPTATION EN MARCHÉ SOUS LES FEUX DE L'ACTUALITÉ

Bien que ce sujet important n'ait pas fait l'objet, en tant que tel, d'un avis de notre assemblée, le thème du débat public est présent dans de très nombreux travaux du Conseil. Il a également été abordé par les travaux de plusieurs Conseils économiques, sociaux et régionaux (CESR).

L'actualité de ces questions a aussi été démontrée par les débats du Grenelle de l'environnement. Il est possible de s'appuyer sur cette expérience inédite avec ses cinq collègues (État, collectivités locales, ONG, employeurs, salariés), avec l'ambition d'établir une gouvernance multipartite prenante et la volonté d'assurer ensemble le suivi de la mise en œuvre des décisions. Le rapport du groupe V du Grenelle, *Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance*, présidé par Mme Nicole Notat et celui du comité opérationnel n° 24, *Institutions et représentativité des acteurs*, présenté par M. Bertrand Pancher, ont permis d'avancer notamment dans la discussion sur la représentativité des acteurs, sur l'amélioration du dialogue civil ou, la création d'un forum de négociation permanente. Ces questions dépassent largement le choix de la présente contribution qui se focalise sur la participation du citoyen au débat, étant rappelé qu'elle est complémentaire de l'action de la société civile organisée et de l'ensemble des corps intermédiaires.

La loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement contient bien entendu des dispositions relatives à la gouvernance, à l'information et à la formation dont le très symbolique article 49, pour lequel « *construire une nouvelle économie conciliant protection de l'environnement, progrès social et croissance économique exige de nouvelles formes de gouvernance, favorisant la mobilisation de la société par la médiation et la concertation* ».

Par ailleurs, son article 52 fixe quatre objectifs importants :

- accroître l'information sur l'environnement et en faciliter l'accès au public notamment par internet ;
- simplifier et harmoniser les enquêtes publiques ;
- rénover la procédure de débat public ;
- réorganiser l'expertise. Le site gouvernemental « Tout sur l'environnement » apparaît comme une concrétisation de cet engagement.

Quatre autres articles traitent de l'information environnementale du consommateur, de la mobilisation des collectivités locales, de la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) et de l'éducation ou de la formation. Ces principes ont été, dans leur ensemble, approuvés par le Conseil dans son avis rendu en mai 2008 sur le projet de loi de programmation.

Enfin, l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement adopté en première lecture au Sénat et en cours d'examen, en novembre 2009, à l'Assemblée nationale, se poursuit. Un chapitre, dédié à l'information et à la concertation, devrait élargir le champ de recours au débat public, étendu aux « options générales » en matière de développement durable portant sur des politiques, des plans ou des programmes susceptibles d'avoir une incidence importante en matière d'environnement. Ce texte contient également des dispositions techniques relatives à l'Enquête publique (EP) au débat public et aux instances d'information et de concertation locales, qui pourraient modifier en profondeur le paysage national de la participation.

Ces évolutions législatives adoptées ou en cours d'adoption manifestent la volonté d'harmonisation et d'amélioration des règles, des procédures et des dispositifs d'enquête, d'information, de débat ou d'expertise, d'où les préoccupations de temporalité ne sont pas absentes.

B - MAIS DES CRITIQUES QUI PERDURENT...

Cette modification en profondeur est d'autant plus nécessaire que les ambitions affichées dans la loi de programmation de mise en œuvre du Grenelle ne sont pas suffisantes, faute à ce stade de traduction législative et réglementaire, pour faire taire les critiques.

On ne reviendra pas ici sur le débat relatif à la refonte de l'un des plus anciens outils de concertation utilisés dans notre pays, l'enquête publique, dont toutes les personnalités auditionnées par la section ont dénoncé les actuels inconvénients - trop grand nombre de catégories d'enquêtes, inadaptation de la forme retenue aux attentes du public, manque de souplesse et de réactivité, absence de véritable participation compte tenu de l'état d'avancement des projets et en même temps, paradoxalement, risque de blocage du processus décisionnel... Ces remarques nécessiteraient en effet d'être examinées dans le détail et de faire l'objet, dans un autre cadre, de propositions techniques.

Les critiques qui seront examinées ici se concentrent sur trois aspects de la question envisagée qui touchent au fond, à la méthode, et à l'organisation.

Le premier point concerne le champ du débat public. Comme cela a été souligné, il a été progressivement élargi. Dans le cadre fixé par la loi, il n'est cependant organisé de manière obligatoire ou, selon les cas, facultative, que parce que les projets ou options générales examinés ont un lien fort avec l'environnement. En dehors de ce cadre, l'organisation de débats publics n'est pour autant pas exclue, mais c'est alors l'organisateur, le plus généralement le gouvernement, qui juge librement de son opportunité et de sa forme. À défaut

d'organisation d'un débat en temps opportun - en particulier en matière d'innovations technologiques, mais aussi concernant les questions éthiques, ou les choix fondamentaux de société - les citoyens, de mieux en mieux informés des sujets complexes, de plus en plus diplômés et ouverts sur le monde, cherchent à se faire leur opinion par eux-mêmes et échangent entre eux. Ces pratiques citoyennes spontanées, qui se développent en marge des circuits décisionnels classiques, apportent au débat, mais peuvent avoir pour inconvénient d'en d'occulter la dimension pédagogique. Celui-ci a en effet aussi pour fonction d'assurer une information pertinente, voire la formation des acteurs, leur permettant de s'approprier les grands sujets de politique générale. De plus il n'y a véritablement débat public que si les citoyens sont réellement associés à toutes les phases du processus d'instruction et de préparation de la décision finale, ce qui suppose qu'ils soient mis en état de donner leur avis utilement, si besoin avec le concours d'experts. Cela suppose enfin de les informer sur l'évaluation qui sera faite des mesures prises ainsi que sur ses modalités - comment, par qui, avec quel rôle pour la société civile organisée et quel droit d'accès pour le citoyen...

Le deuxième point regarde la méthode, il est étroitement lié au premier. Le recours à des procédures particulières en matière de débat, soit parce qu'il est choisi de déroger aux règles existantes, soit parce que le sujet laisse toute liberté à l'organisateur, est de nature à jeter la suspicion dans l'esprit du public, alors que la confiance est indispensable à la bonne marche du processus. Cela ne soulève pas nécessairement de difficultés : le débat sur la révision des lois bioéthiques a ainsi été conduit par un comité de pilotage indépendant qui a confié l'animation de forums régionaux à des jurés citoyens, démarche qui a été jugée à la fois innovante et satisfaisante. Autre exemple, dérogatoire aux pratiques en la matière, le débat sur l'identité nationale est organisé directement par le ministère qui en a la charge, avec le concours pour son animation de l'administration territoriale de l'État. La différence de méthode, en dehors de toute polémique sur le fond, crée un risque de contestation de la synthèse qui sera tirée des débats et donc le risque que toute décision prise, lorsqu'elle voudra s'appuyer sur cette synthèse, soit contestée par une partie du corps social.

Le troisième point est relatif à la territorialisation éventuelle du débat, étant rappelé que le présent travail s'attache à la décision publique et qu'il a été jusqu'ici traité du débat national. Non pas que le débat n'existe pas au plan territorial, bien au contraire. Les personnes auditionnées ont d'ailleurs souligné son caractère permanent, en particulier à l'échelle communale. Ce débat relève cependant en réalité plutôt d'autres déclinaisons du principe de participation - communication, concertation, enquête publique, voire référendum local - qui traduisent la proximité entre le maire, les élus d'un territoire et leurs administrés, ainsi que leur capacité à organiser avec eux des allers-retours sur le terrain qui sont de nature à faciliter la prise de décision. Toutes ces modalités offrent de la souplesse et laissent une assez grande liberté aux élus en fonction du contexte local et de la nature des projets, sous réserve de ce qui a été rappelé au début du

présent sous-titre à propos de l'enquête publique. Elles ne satisfont cependant pas le même besoin et ne répondent pas aux mêmes exigences que la mise en œuvre du débat public en tant qu'il a pour objectif, d'ailleurs affirmé dans les textes, de permettre à la participation d'infléchir, de modifier ou d'enrichir la décision publique. Partant du principe qu'un débat bien organisé peut permettre d'accélérer la décision et de la faire partager par les citoyens, alors qu'une concertation bâclée ou mal comprise génère des contentieux, bloque et renchérit les projets, on soulignera le manque d'un tel outil à l'échelon supra-communal et pour les questions d'intérêt infranational.

L'approche qui vient d'être développée n'est bien entendu pas exhaustive et on pourrait indiquer bien d'autres points encore qui, soulevant des interrogations, appelleraient des réponses précises.

II - PROPOSITIONS

♦ Proposition 1 : pour un élargissement du champ et des modalités du débat public

Le Conseil économique, social et environnemental estime que sans remettre aucunement en cause les principes qui fondent la prise de décision en démocratie représentative, la société française est suffisamment mûre et lucide pour s'engager dans des débats sur les sujets complexes qui concernent son avenir. Le champ du débat public ne doit pas être limité aux seules options générales en matière d'aménagement ou d'environnement, mais étendu aux grands sujets économiques ou sociaux et plus généralement aux débats de société. Un débat public véritable sur les grandes réformes dont la nécessité est reconnue - réforme de l'État et de l'organisation territoriale, avenir de la protection sociale et les retraites, évolutions de la fiscalité face aux défis environnementaux - doit pouvoir s'engager pour faire le lien avec l'opinion publique. Il convient cependant de ne s'engager dans un tel débat, qui doit servir à informer le public, à lui permettre de s'exprimer, à établir un constat partagé et à analyser les options qui peuvent être prises, qu'avec la volonté d'aboutir à des décisions concrètes. Il nécessite la mise en œuvre de différentes formes d'expertise (contradictoire, pluraliste, collégiale...).

Conformément à la convention d'Aarhus, il convient en outre de souligner l'importance « *de recourir aux médias ainsi qu'aux modes de communication électronique et aux autres modes de communication qui apparaîtront dans l'avenir* ». C'est ainsi que le pluralisme de l'information doit progresser dans les médias afin que chacun puisse former son jugement à partir de sources diverses et contradictoires. La responsabilité des entreprises de l'audiovisuel et de la presse quotidienne doit être particulièrement invoquée. Par ailleurs, les initiatives favorisant l'accès et l'éducation aux nouveaux outils de l'information doivent être encouragées.

◆ **Proposition 2 : pour un élargissement des possibilités de saisine de la CNDP**

La France s'est dotée d'un instrument reconnu d'organisation du débat public, la Commission nationale du débat public. Le Conseil souhaite donc que la CNDP puisse être saisie plus largement de grandes options non seulement en matière d'environnement ou d'aménagement mais également économique ou sociale. Par exemple, la CNDP a été chargée d'organiser un débat sur les options générales en matière de développement et de régulation des nanotechnologies.

De telles saisines, dont l'initiative appartient seulement aux ministres concernés, sont en outre trop rares. Pour certains des projets soumis à la CNDP, les auteurs de la saisine peuvent être dix parlementaires, une collectivité territoriale intéressée ou une association agréée de protection de l'environnement. S'agissant de la saisine sur des options générales, notre assemblée estime qu'elle devrait être ouverte, dans des conditions à définir, au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental.

◆ **Proposition 3 : pour une réflexion sur le débat public territorial et son expérimentation**

Comme cela a été souligné, il arrive que les maîtres d'ouvrage reprochent à la concertation menée sur un territoire, à l'occasion de projets concrets, de leur faire perdre du temps. Parmi les causes identifiées on relève l'absence de méthodes partagées, les difficultés d'organisation sur le terrain, les réticences de certains élus à l'égard de la concertation... Il est vrai que les règles applicables au débat public concernent des projets nationaux, qu'elles ne sont pas nécessairement transposables à la recherche d'un consensus local.

Il apparaît en fait à notre assemblée que la participation au niveau territorial doit s'organiser à deux niveaux distincts.

D'une part, un niveau qui relèverait d'une déclinaison régionale, départementale ou à l'échelle d'un bassin de population, du débat public proprement dit. Il s'agirait au sein d'un espace suffisamment vaste d'associer le citoyen à une réflexion permettant de poser le débat en termes généraux, en créant une distanciation suffisante par rapport à l'objet et en examinant d'une manière autant que possible dépassionnée tous les aspects de la question. Ainsi, concernant par exemple le besoin d'extraction de matériaux en carrières dans un département, ou le traitement des déchets, on examinerait le sujet en termes de besoins locaux à satisfaire, d'opportunités économiques et d'impact écologique.

D'autre part, un deuxième niveau plus restreint - celui, actuel, des projets. Dans ce cadre, les populations concernées seraient consultées, sans nouvelles considérations relatives à l'opportunité, principalement sur l'impact concret des installations ou équipements ainsi que sur les moyens mis en œuvre pour atténuer et compenser ces impacts.

Le Conseil souligne l'intérêt qu'il y aurait à étudier les modalités - rôle de l'expertise, nécessité d'un « garant » du débat - d'un tel schéma de participation locale ainsi qu'à favoriser son expérimentation.

*
* *

En conclusion, et pour lever toute ambiguïté, on mettra d'abord l'accent sur deux convictions qui affleurent tout au long des pages qui précèdent, mais n'ont pu faire l'objet en propre de développements.

Tout d'abord, le Conseil a souligné à de nombreuses reprises dans ses travaux, rejoignant en cela les conclusions du fameux rapport de M. Nicholas Stern, que le coût de réparation des dommages causés à l'environnement est généralement très supérieur à celui des mesures qu'il aurait fallu consentir pour éviter ces dommages. De la même manière, si le débat public a évidemment un prix, notamment par le temps qu'il faut lui consacrer, on ne peut manquer de s'interroger sur celui de son absence. Parce que les maîtres d'ouvrage ont voulu se dispenser de l'étape du débat public en début de processus décisionnel, certains projets industriels aujourd'hui achevés voient leur entrée en exploitation retardée de plusieurs années par les contentieux. Inversement, des projets structurants ont été modifiés à l'issue des débats : il faudrait mettre en regard des surcoûts éventuels immédiats les économies réalisées, pour de longues années, en termes d'aménités, de cadre de vie, de bien-être social. Il suffit de comparer deux réalisations d'infrastructures routières en zone urbaine, l'une datant des années 1970, l'autre du début de ce siècle, pour comprendre l'utilité de la participation !

Ensuite, la présente réflexion défend l'idée que les crises se surmontent d'autant plus vite et laissent d'autant moins de séquelles que le corps social est associé au choix du traitement. Le mot « méfiance » a souvent resurgi lors des discussions en section et lors des auditions ; méfiance à l'égard de décisions mal préparées, d'intérêts économiques occultés, de choix économiques ou technologiques imposés au nom de l'expertise. « L'indice de confiance » est, à tort ou à raison, considéré comme un indicateur important, un élément moteur de la croissance. Dans un débat bien préparé, les objectifs sont clairement affichés au départ et l'information est à la fois ascendante et descendante : des règles du jeu sincères créent la confiance et la confiance permet de comprendre et de partager les enjeux. De ce point de vue, le recours plus fréquent au débat public constitue l'un des outils qui permettra de construire une France plus solidaire, sûrement, plus forte sans doute, après la crise.

Enfin et puisque le débat public, tel que notre pays l'a institutionnalisé, naquit du soin de l'environnement, rendons à ce dernier l'espoir qu'il a fait naître : celui de changements qui seront, à terme, facteurs de dynamisme pour l'économie tout entière. Si cet espoir est accompagné, amplifié par les politiques publiques, relayé et soutenu par les acteurs privés, alors du changement résulteront des richesses et des emplois nouveaux. Le Conseil économique, social et environnemental ne sera pas indifférent aux conditions de sa mise en œuvre.

Résultat du vote de la section, le 2 décembre 2009

Nombre de votants : 15

Ont voté pour : 10

CFDT	M.	Marc Blanc
	Mmes	Monique Boutrand Yolande Briand
CFE-CGC	M.	Jean-Luc Garnier
CFTC	Mme	Agnès Courtoux
Personnalités qualifiées	MM.	Jean-Jacques Aillagon Jean-Marie Geveaux Gérard Le Gall Joaquin Masanet
UNAF	M.	Paul Viguerie (de)

Se sont abstenus : 5

CGT	MM.	Claude Michel Michel Muller
CGT-FO	MM.	Michel Daudigny Joël Rathonie
Entreprises privées	Mme	Geneviève Bel

TITRE V
ASSAINISSEMENT FINANCIER
ET OPTIONS BUDGÉTAIRES
POUR SURMONTER LA CRISE

Contribution présentée par
Mme Monique Bourven et M. Yves Zehr, rapporteurs
au nom de la section des finances

Le 7 juillet 2009, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des finances, dans la perspective de la saisine cadre *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la préparation d'une contribution sur le thème « Assainissement financier et options budgétaire pour surmonter la crise ».

La section a désigné Mme Monique Bourven et M. Yves Zehr comme rapporteurs.

*
* *

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Jean-Pierre Jouyet, président de l'Autorité des marchés financiers ;
- M. Alain Lamassoure, député européen.

Les rapporteurs tiennent à exprimer à tous leurs remerciements pour leurs apports aux travaux.

INTRODUCTION

La crise financière a été le révélateur d'une part de dérives graves des politiques économiques et financières mondiales au cours des dernières années et d'autre part de l'insuffisance ou d'une absence de régulation de certains acteurs majeurs sur les marchés financiers et de leurs produits. L'avis du CESE, *La crise bancaire et la régulation financière* (février 2009), a souligné qu'un grand nombre d'acteurs économiques a participé ou du moins s'est accommodé de cette situation, par une approche de rentabilité à court terme et une ignorance du risque associé. La financiarisation excessive de l'économie sous la pression des actionnaires institutionnels ou individuels a aussi conduit à éliminer ou à affaiblir nombre d'entreprises de toutes tailles, ce qui a aggravé la crise économique et sociale.

Une catastrophe financière mondiale a été évitée, fin 2008, par une action volontariste et concertée des États en charge des principales places bancaires et financières, action qui a marqué le retour du «politique» sur des marchés jugés capables, depuis deux décennies, de s'autoréguler. Ce sauvetage du secteur financier, par la garantie des États accordée pour couvrir des risques trop élevés, mal connus et mal évalués pris par des banques et des compagnies d'assurances, s'est traduit, dans un premier temps au moins, par des coûts pour les budgets publics, sous forme d'aides diverses mais surtout de plans de relance mis en place pour faire face à la baisse d'activité et la hausse du chômage. Ces coûts se sont parfois ajoutés à des déficits importants préexistants. Ainsi, en 2009 et 2010, les niveaux de déficits budgétaires et d'endettement de certains États interpellent et n'autorisent plus d'envisager que ces États puissent combler d'autres accidents financiers « spéculatifs » (changes, matières premières), qui pourraient renaître si les réformes corrigeant les dérives antérieures n'étaient pas finalisées. La crise a montré que les grandes institutions étaient mortelles et que les États pouvaient être mis en péril.

Les États sont désormais explicitement les garants en dernier ressort du système financier mondial. Ils doivent donc se donner les moyens de le contrôler et de l'employer à redynamiser la croissance.

Par ailleurs, la cohérence et la mise en œuvre des réformes nécessaires de la régulation sont des facteurs clé du retour de la confiance, essentielle pour que l'épargne revienne sur des placements longs, publics et privés, afin de soutenir les économies. En matière de régulation financière, l'essentiel se joue aux niveaux mondial et européen. En matière budgétaire, à côté des décisions nationales, la politique des États européens s'inscrit dans le cadre de celle de l'Union européenne, qui présente contraintes et atouts.

Cette contribution s'attache à présenter les deux aspects de ce vaste chantier d'assainissement pour la France. Elle s'appuie largement sur l'avis de février 2009 précédemment cité ainsi que sur les précédents avis de la section qui, à des titres divers, peuvent s'inscrire dans cette réflexion.

L'ASSAINISSEMENT DU SYSTÈME FINANCIER

Le système financier français, comme celui des autres pays, doit revenir à son objectif d'origine : assurer de manière pérenne le financement sain des activités économiques. Il faut que soient tirées les leçons de la crise financière. **Il s'agit de retrouver une croissance durable ce qui implique, au niveau international, un changement des paradigmes qui régissent le comportement des différents acteurs et une coordination des règles du jeu économique mondial.** C'est un immense défi. Pour le relever, il convient d'abord de provoquer une prise de conscience, une réflexion puis des adhésions de plus en plus nombreuses qui, seules, parviendront à modifier la donne. Loin de toute naïveté, il faut encourager le retour à une certaine ré-intermédiation et, de la part de tous les décideurs, à des arbitrages désormais plus favorables au long terme. Il faut par ailleurs revenir à une éthique imposée par l'état de l'économie mondiale et par les opinions publiques.

Les principaux acteurs concernés sont les pouvoirs publics, les régulateurs et les entreprises bancaires et financières.

L'écroulement du système financier a été évité par la conjonction de mesures d'urgence et d'aides plus durables. Depuis lors, des banques ont disparu, aux États-Unis notamment, des enseignes centenaires de la finance ont quitté la scène, les banques d'investissement n'existent plus en termes de statut, des restructurations ont eu lieu, en particulier à Londres... Mais, au cours de premier semestre 2009, les situations financières des banques se sont redressées. Aux États-Unis et en France, les grandes banques ont affiché de bons résultats et ont déjà remboursé les prêts consentis par les États afin de retrouver leur liberté d'action. Ces remboursements ont été possibles souvent grâce à des augmentations de capital, facilitées par la situation confortée de ces banques et par l'embellie des marchés financiers mondiaux.

Pour la majorité des observateurs, la crise financière semble terminée même si toutes les conséquences financières dans le bilan des banques ou de certains véhicules d'investissement n'ont sans doute pas été soldées.

Pour autant, **le secteur bancaire va-t-il revenir aux pratiques antérieures ?** L'épisode des bonus versés aux traders ou provisionnés pour 2009, aux États-Unis et en France, est très révélateur de la continuité des stratégies même si certains produits, les plus risqués, ont parfois été abandonnés et les contrôles internes renforcés et audités. Il est préoccupant de constater la reprise par les grands établissements de leurs activités de *trading* sur fonds propres à des niveaux sans doute proches de ceux d'avant la crise, ces activités ayant fait une bonne partie des résultats positifs en 2009.

Ces récents développements peuvent inciter à douter de la réalisation des orientations prônées lors du G20 d'avril 2009. Ces évolutions nécessitent du temps mais il ne faut pas laisser s'éroder la volonté de changement dans un moment où la crise économique et sociale mobilise les énergies des décideurs.

C'est là le risque majeur : ne pas réaliser les réformes structurelles inscrites sur les « feuilles de route » des trois derniers G20 et détaillées, pour l'Union européenne, dans le rapport Larosière. En l'absence d'une réelle volonté politique de suivre la feuille de route malgré les difficultés de coordination des régulateurs, il n'y aura pas de modification notable des stratégies des institutions financières.

On peut raisonnablement penser que, parmi les leçons que les pouvoirs publics ont tirées de la crise financière, la plus importante est la révision des réglementations, élément clé pour un fonctionnement sain et efficace des opérations de marché et pour la maîtrise du risque systémique. La crise a mis en cause non seulement la clairvoyance de certains régulateurs mais aussi le sérieux de certains de leurs contrôles et leur manque de coordination à l'intérieur d'un pays et aussi au niveau international et européen. Aujourd'hui, les marchés sont globaux, les règles ne le sont pas !

À la suite du G20 de novembre 2008, celui d'avril 2009 a renforcé des orientations précises pour mettre fin aux grands dysfonctionnements des marchés avec pour but ultime de corriger le caractère pro-cyclique des comportements. Parmi ces corrections, citons : la réforme des agences de notation, la modification des ratios pour les fonds propres des banques, l'homogénéisation de leur définition, la réforme des règles comptables, une transparence « accrue » pour les *hedge funds*, des accords internationaux pour lutter contre le secret bancaire ou les paradis fiscaux, un système d'informations sur l'ensemble des opérations financières réalisées sur marchés organisés ou de gré à gré ou désormais internalisées par les grandes banques, la réforme des marchés de dérivés (standardisation des contrats, chambres de compensation), les nouveaux principes de rémunération pour les salariés du secteur financier et la réforme des attributions des organes internationaux de supervision...

Le CESE, qui approuve toutes ces orientations, souhaite que les institutions internationales et nationales en charge de la mise en place de ces règles renforcées et coordonnées progressent dans leur mise en œuvre selon le calendrier prévu par les G20 afin que la régulation ne laisse pas trop longtemps des zones entières de l'activité financière sans contrôle.

En effet, la concrétisation de la plupart de ces objectifs reste à opérer. Le G20 de Pittsburgh a certes confirmé ces lignes directrices mais n'a pu aller plus avant dans les conséquences de la crise. Certains ont ainsi sur ce troisième G20 un ressenti négatif.

La tâche est ardue car les nouvelles règles, pour être finalisées, nécessitent un accord de tous les pays concernés. Des débats devront être tranchés sur l'organisation des marchés, dont les conséquences seront différentes selon les structures de financement des économies. La mondialisation s'exerce désormais dans un cadre désorganisé dont témoignent les déséquilibres commerciaux et financiers mondiaux, le déclin relatif de la prédominance de l'économie américaine et la montée en puissance des pays « ex-émergents », particulièrement du Brésil, de l'Inde et surtout de la Chine, qui semblent avoir traversé les crises actuelles sans ralentissement prononcé de leur croissance. **Dès lors, la coopération internationale la plus large est incontournable** si l'on veut que les mesures prises soient efficaces et ne pénalisent pas la compétitivité des pays qui durciraient de façon isolée leurs réglementations.

Certes, des mesures ont été prises par certains États, en particulier aux États-Unis où des rapprochements de régulateurs ont été opérés. Il en est de même en France, où est en cours la création d'une autorité de régulation commune pour les établissements de crédit et les assurances, proche de la Banque de France, capable de surveiller les risques de tout le système financier et de coopérer avec l'AMF de façon organisée pour le contrôle de la commercialisation des produits d'épargne. Toujours en France, sous la pression des pouvoirs publics, la profession bancaire a révisé les **modes** de rémunération de ses dirigeants et des traders et ces règles ont été reprises dans les conclusions du G20 de Pittsburgh. Au niveau international, la décision la plus spectaculaire concerne les paradis fiscaux et le secret bancaire : plus a été fait en la matière en quelques mois que jamais auparavant même si le chemin est encore long.

Le CESE se félicite des avancées obtenues. Il souhaite cependant que le FMI et le Conseil de stabilité financière soient chargés de faire régulièrement le point sur la progression des travaux menés dans diverses instances afin de soutenir la volonté politique de réforme. Le CESE insiste sur le suivi régulier par le G20 de l'évolution de l'état des marchés monétaires et financiers. Pour cela, une réforme de la gouvernance du FMI afin de renforcer sa légitimité, approuvée lors du G20 de Pittsburgh, doit trouver rapidement une mise en œuvre concrète.

Les institutions internationales devront également veiller à ce que les réformes nationales s'inscrivent dans ce cadre général. En tout état de cause, l'Europe doit réfléchir à l'utilité de la création d'un **organe de supervision européen** où seraient représentés les régulateurs nationaux afin d'assurer une meilleure coordination que l'actuelle qui repose sur des structures de commissions.

Dans une première étape, pour la zone euro, la BCE devrait être davantage associée à la surveillance des marchés et, a minima, intégrer l'évolution des prix des actifs financiers dans ses indicateurs. La BCE, comme les autres banques centrales, a vivement réagi pour stopper la crise. Elle doit désormais veiller à ce que les liquidités abondamment distribuées ne génèrent pas de futures bulles (le risque existe, en particulier, sur le dollar). À cet effet, elle doit entreprendre une

réflexion afin de mieux définir les objectifs et les indicateurs de la politique monétaire.

Pour un bon contrôle, il est nécessaire de disposer d'une information comptable normée. Les réflexions en cours (normes comptables, règles de Bâle II) doivent être approfondies dans une concertation internationale. Il faut s'assurer que la régulation ne contreviendra pas aux intérêts de l'économie. Ainsi, une contrainte trop forte sur les fonds propres des banques, dont l'évolution est liée aux prix des actifs, peut réduire l'offre de crédit au-delà du souhaitable en période de crise sauf à recourir à des ratios de fonds propres différenciés entre les deux grands métiers : banque commerciale et banque d'investissement ou imposer des dispositions contraignantes sur certaines opérations.

L'opinion publique, en France mais aussi dans d'autres pays, estime que le soutien de l'État aux banques, bien qu'indispensable, a cependant été un énorme privilège consenti à ce secteur. Depuis lors, **les banques françaises qui, dans leur ensemble, ont bien traversé la crise ce qui leur permet d'envisager déjà des opérations de croissance externe, sont considérées comme n'ayant pas assez recentré leurs activités sur le financement des entreprises.** Les conditions d'octroi des prêts, en particulier de trésorerie, ont été resserrées, notamment pour les PME/PMI compte tenu d'une crainte de la montée du risque crédit et elles pourraient l'être encore davantage lorsque, en 2011, les exigences de fonds propres seront renforcées dans le cadre de Bâle II.

C'est pourquoi les moyens alloués par les pouvoirs publics au travers des prêts participatifs d'OSEO et les interventions du Fonds stratégique d'investissement en faveur des PME sont positivement appréciés par le CESE. Ils pourraient être utilement complétés par un dispositif adapté aux entreprises artisanales.

Plus généralement, le CESE estime que beaucoup reste à faire pour améliorer la participation du système bancaire français au financement des risques utiles à l'économie réelle et pour lui redonner une image positive, symbole aussi d'une situation assainie.

Le CESE, tout en étant conscient des contraintes de la concurrence internationale, est favorable à l'adoption par les entreprises de stratégies de plus long terme, moins financières et à des politiques salariales et sociales plus favorables.

LES OPTIONS BUDGÉTAIRES

La situation dégradée des finances publiques françaises est notoire.

Le déficit des administrations publiques françaises, à l'instar de ceux des autres pays touchés par la récession consécutive à la crise financière, s'est fortement accru en 2009 sous l'effet d'une baisse des recettes fiscales : il atteindrait 8,2 % du PIB en 2009. Ainsi, conséquence immédiate, la dette publique s'élèverait à 77 % du PIB soit 1 515 milliards d'euros en novembre 2009. Ce montant découle de l'addition du déficit 2009 et des déficits accumulés par la France depuis 3 décennies. Les prévisions 2010 incluent un service de la dette de 43 milliards d'euros, soit 15 % des dépenses de l'État. Ce coût, déjà lourd, peut s'accroître beaucoup encore car le niveau des taux d'intérêt, actuellement historiquement bas, limite pour l'instant la charge financière. Lors de la sortie de crise, le retournement à la hausse de ces taux entraînera un renchérissement substantiel de cette charge, réduisant la marge de manœuvre budgétaire, déjà faible. Le budget de l'État serait lui-même déficitaire de 141 mds d'euros en 2009 soit 49 % du total de ses dépenses.

Le niveau d'endettement public français et celui d'autres pays européens sont désormais au-delà des limites durablement soutenables. Il faut revenir aux limites fixées par les traités européens dans un temps raisonnable. Pour cela, il convient d'engager un processus de désendettement. Compte tenu de l'ampleur des déséquilibres, un processus graduel ne peut être évité.

On sait que 4 remèdes à la hausse de l'endettement public existent (si l'on exclut la répudiation) : une reprise de l'inflation, une augmentation de la croissance, une réduction des dépenses publiques, une hausse des ressources publiques. Ces remèdes doivent d'ailleurs se combiner.

➤ **L'inflation** a été historiquement utilisée pour alléger le poids de l'endettement public. Ce n'est pas le scénario le plus probable à court terme compte tenu du niveau de la croissance, du chômage et des différents facteurs de stabilité de l'euro. En outre, la mondialisation a émoussé cette arme car seul un retour au protectionnisme pourrait provoquer un vrai regain d'inflation.

Il faudrait donc agir sur les trois autres remèdes et le faire le plus possible en coordination avec nos partenaires de l'Union européenne.

➤ Si l'on considère que la crise conduit, par nécessité de remédier à un excès d'endettement, à un recul durable du PIB et donc à une hausse du chômage structurel, la réponse ne doit plus être une politique contra-cyclique mais plutôt des solutions permettant de **faire émerger des suppléments de PIB et d'emplois. Trouver comment doper la croissance a été la priorité des deux côtés de l'Atlantique, d'où des plans de relance parfois très conséquents.**

Au total, dans le monde, il existe peu de marges de manœuvre pour résorber les déficits. Il faut trouver des modalités nouvelles pour obtenir plus de croissance. Celle-ci ne viendra plus du consommateur américain, plus enclin aujourd'hui à épargner qu'à s'endetter. Il faut donc que la relève vienne des grands pays ex-émergents (la Chine notamment) et, dans les pays occidentaux, de l'innovation et de l'investissement. La croissance « écologique » est une piste mais chiffrée selon certains à 2 % de PIB additionnel en 10 ans. C'est largement insuffisant.

Donc, en France, la croissance ne peut pas suffire, à elle seule, à alléger la dette. Il faut donc agir sur les dépenses publiques, qui atteignent 53 % du PIB contre une moyenne européenne de 47 %.

➤ **La rationalisation des dépenses publiques doit être mise en œuvre en s'assurant qu'elle ne conduise pas à une détérioration des prestations sociales et du service rendu par les administrations publiques.** De vrais efforts de réorganisation devraient être entrepris et un examen de toutes les dépenses, y compris fiscales, réalisé sans tabou ; ainsi, les dépenses d'intervention devraient être systématiquement incluses dans la démarche de révision jusqu'à présent essentiellement concentrée sur les questions d'organisation. Une telle stratégie suppose un volontarisme politique fort et nécessite de toutes manières une **mise en œuvre progressive et programmée sur plusieurs années** afin de permettre l'adaptation des divers acteurs. La **définition de la méthode** est cruciale pour le succès de cette entreprise difficile.

De même, une **revue restrictive des dépenses fiscales doit être opérée**, en préservant le plus possible la stabilité de la fiscalité de l'épargne longue (dette et fonds propres) car les besoins de l'économie en ressources longues sont importantes. Les crédits d'impôts ou déductions diverses devraient être réexaminés à la lumière d'évaluations approfondies et transparentes visant à éviter les effets d'aubaine notamment. Le nombre d'impôts gagnerait de toute façon à être diminué afin de réduire les possibilités de fraude et les coûts de gestion.

➤ **Une hausse des ressources publiques doit sans doute être envisagée à terme** mais, pour être efficace en termes d'équilibre budgétaire et de solidarité, elle devrait s'accompagner d'une **refonte de l'ensemble de la fiscalité des revenus et du patrimoine ainsi que d'un réexamen du financement de la protection sociale. Idéalement, cette réforme devrait décourager les activités non écologiques, favoriser la compétitivité des entreprises et assurer une meilleure équité dans les contributions.**

La réforme de la fiscalité locale, préconisées dans deux avis du CESE : *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* (décembre 2006) et *Évaluation et suivi des relations financières entre l'État et les collectivités locales* (octobre 2008), s'inscrit dans ce contexte.

Une circonstance favorable ne doit pas être occultée : inopérante depuis des années, la lutte contre les paradis fiscaux et la fraude fiscale en général devient un objectif accepté politiquement et inclus dans les accords internationaux. Elle devrait donc être plus efficace dorénavant.

Toutefois, cette réforme fiscale en profondeur supposerait, dans l'idéal, d'être menée en parallèle avec une **avancée dans l'harmonisation fiscale européenne**, chantier difficile mais déjà entamé par divers travaux de la Commission européenne et dont les progrès pourraient se trouver facilités par la crise.

Par ailleurs, le meilleur scénario de sortie de cette crise budgétaire passe aussi par une coopération européenne. Il serait opportun que la France préconise avec vigueur des avancées dans la gestion européenne des finances publiques. La sortie de crise ne peut être purement nationale, une concertation plus étroite s'impose donc en deux étapes : d'abord pour des mesures de court terme, ensuite sur une stratégie de plus long terme.

Il convient donc d'abord de **relancer une « stratégie de Lisbonne » renouvelée.**

Il faut s'interroger sur les **économies d'échelle** autorisées sur certaines dépenses publiques si elles étaient prises en charge au niveau communautaire : dépenses militaires et d'armement, recherche.

Tous les États-membres sont conscients de la nécessité de réaliser de nouvelles infrastructures, notamment dans une perspective de développement durable et de renforcer la recherche et l'innovation. **Mais tous sont confrontés à la détérioration de leur situation budgétaire, de façon plus ou moins prononcée, avec des conséquences sur leur notation (*rating*).** Ainsi, au premier semestre 2009, l'écart (*spread*) entre les emprunts d'État des divers pays membres s'est accentué. Sans que la situation ne soit aussi grave qu'en Islande, on ne peut exclure qu'il devienne vraiment très coûteux, pour certains États-membres, d'emprunter sur les marchés internationaux. 10 % du PIB est le seuil de déficit public qu'une agence de notation a défini pour envisager de dégrader des États cotés AAA. Cette dégradation, si elle atteignait un grand pays de l'Union, comme la France, non seulement renchérirait encore le service de la dette française mais poserait des problèmes à l'euro et à l'équilibre du couple franco-allemand. Il en résulterait une **nouvelle crise européenne.**

Il conviendrait sans doute qu'une politique soit réellement mise en œuvre afin **d'avancer vers une gestion européenne des dettes publiques**, susceptible d'alléger les coûts des emprunts et d'autoriser des émissions obligataires communes ainsi que l'avait souhaité l'avis du CESE *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?* (novembre 2007). Cette solution permettrait à l'Union européenne, ou à tout le moins à la zone euro, **d'économiser en termes de points d'intérêt** sur la dette publique des sommes conséquentes, de financer des investissements susceptibles d'autoriser des gains de compétitivité et de renforcer la reprise économique. Mais surtout, et c'est

encore plus important, la **cohérence de la zone euro serait mieux préservée** en évitant les distorsions qui pourraient découler de situations de dettes publiques trop disparates entre les pays membres.

L'idée d'**emprunter au niveau européen** s'apparente à un serpent de mer et suscite des blocages. Un premier pas pourrait être la création d'une **Agence de la dette européenne dotée** de pouvoirs de contrôle et d'alerte... En tout état de cause, une telle avancée ne sera possible que si des garanties solides de retour à l'orthodoxie budgétaire sont fournies par certains États-membres.

De même, lors de la préparation des nouvelles perspectives financières après 2013, **la question des ressources propres de l'Union européenne devrait être rouverte**. Il faut prendre acte des efforts faits par la Commission européenne pour progresser dans la définition d'une **base harmonisée** pour l'impôt sur les sociétés. C'est un point essentiel pour parvenir à réformer les ressources budgétaires de l'Union. Il faut aussi relancer l'idée d'instaurer un mécanisme unique de contribution : un pourcentage uniforme du RNB de chacun des États-membres.

Enfin, on peut tenter à nouveau, en ce temps de réformes concertées, de trouver des ressources additionnelles nécessaires à la réduction des déficits, qui devraient être encore supérieurs à ce qui est annoncé si étaient respectés les engagements d'aide pris à l'égard des pays du Sud.

On peut imaginer de réactiver les études **sur la faisabilité d'une taxe sur les transactions financières** au moment où l'idée est relancée par diverses personnalités. Le système financier, sauvé par les États, donc les contribuables, est aujourd'hui explicitement conforté par ceux-ci. Il serait équitable de penser à compenser cette « garantie » par une source de revenus provenant d'opérations de marché (par exemple de change). Le FMI a proposé, pour sa part, la création d'un fonds de garantie bancaire alimenté par une taxe sur les opérations de marché.

On peut aussi penser dans le même esprit à taxer, à un niveau unitaire bas, les innombrables flux quotidiens caractéristiques de notre économie mondialisée : SMS, connexions internet...

CONCLUSION

« Tout devient réversible, précaire, instable... La " cupidité " devient acceptable... La crise nous appelle à inverser cette logique en rappelant la primauté du long terme » notait le CESE dans son avis sur la crise bancaire.

C'est un défi très lourd car il faut modifier les règles et, aussi loin que possible par elles, les comportements. En matière de finances, il faut lutter contre la pro-cyclicité qui concerne les banques mais aussi les emprunteurs et les investisseurs. En matière de finances publiques, il faut stopper la croissance de l'endettement et coopérer au maximum au niveau international et européen pour relancer une économie mondiale saine et ouverte et abaisser le taux de chômage.

Les économies continuent à connaître des évolutions inquiétantes et les **périls sur les marchés de changes ne sont pas à exclure**. La crise financière semble maîtrisée mais **elle peut resurgir si les leçons qui ont été tirées lors des G20 ne sont pas mises en œuvre selon un calendrier serré**.

Si l'on y ajoute la montée du chômage, la précarité sociale, les dangers environnementaux, **de profondes remises en cause s'imposent**.

À court terme, le phasage des mesures à prendre en 2010 sera crucial. Il faut qu'une régulation plus efficace voie le jour afin de **redonner confiance**, donc d'autoriser le retour d'une épargne à long terme vers le financement de l'économie, favorisant ainsi la croissance et permettant une amélioration des finances publiques.

Résultat du vote de la section, le 25 novembre 2009

Nombre de votants : 18

Ont voté pour : 16

Groupe des personnalités qualifiées	MM. CANNAC, de LA LOYERE, VALLETOUX, VIGIER
Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement	Mme BOURVEN,
Groupe des entreprises privées	MM. MONGEREAU, SIMON, Mme VILAIN
Groupe des entreprises publiques	M. BRUNEL
Groupe de l'UNAF	M. FRESSE
Groupe des professions libérales	M. CAPDEVILLE
Groupe des associations	M. PASCAL
Groupe de la mutualité	M. RONAT
Groupe de l'artisanat	M. GRISET
Groupe de la CFDT	M. LE CLEZIO
Groupe de l'agriculture	M. SANDER

Se sont abstenus : 2

Groupe de la CGT-FO	M. REYNAUD
Groupe de la CGT	Mme CROSEMARIE

TITRE VI
FACE À LA CRISE :
UNE GOUVERNANCE MONDIALE RÉNOVÉE

Contribution présentée par
M. Jean-Claude Pasty, rapporteur
au nom de la section des relations extérieures

Le 7 juillet 2009, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des relations extérieures, dans la perspective de la saisine cadre *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la préparation d'une contribution sur le thème « Face à la crise : une gouvernance mondiale renouvelée ».

La section a désigné M. Jean-Claude Pasty comme rapporteur.

*
* *

Depuis la dernière décennie du XX^e siècle, suite à la chute du mur de Berlin et à l'effacement du rideau de fer qui ont provoqué l'effondrement de l'empire soviétique, les rapports de force se sont profondément modifiés, favorisant l'avènement d'un monde multipolaire.

Dans ce monde nouveau, aucun modèle de croissance durable n'a réussi à s'imposer comme référence universelle. Le modèle soviétique d'une économie totalement planifiée, ne laissant aucune marge d'initiative à l'individu, ne subsiste qu'en Corée du Nord et à Cuba. Quant au modèle libéral d'une économie totalement financiarisée, dérégulée et génératrice d'inégalités croissantes, il a conduit à la crise actuelle dont les conséquences dévastatrices sur le tissu économique et social des pays, qui l'ont adopté ou auxquels il a été imposé, sont et seront extrêmement lourdes.

Le monde de ce début de XXI^e siècle est en recherche de nouveaux paradigmes à partir desquels une croissance durable, c'est-à-dire assurant à tous un niveau de vie décent et préservant celui des générations à venir, pourrait être initiée.

Cet objectif de croissance durable ne peut être que le résultat d'une longue maturation philosophique, éthique et politique qui nécessite une réflexion sur ce que devrait être une gouvernance mondiale apte à relever le double défi de l'éradication de la pauvreté et de la malnutrition qui affecte une grande partie de l'humanité, et de la préservation des ressources naturelles de notre planète qui sont menacées. Ne pas agir serait irresponsable alors que notre génération dispose des capacités scientifiques et technologiques pour y faire face, aujourd'hui et demain, pour peu qu'existe la volonté politique de les mobiliser.

Dans ce contexte de crise planétaire, le concept d'État régalien retrouve toute sa légitimité car la liberté et l'autonomie individuelle, qui constituent le fondement de notre civilisation, trouvent leurs limites dans la nécessité de respecter l'existence, les droits et les prérogatives de l'autre.

Mais, ce retour en force de l'État, dont la mission essentielle doit être la justice sociale et le respect de l'égalité de droits afin de garantir la sécurité matérielle et l'autonomie morale de ses citoyens, ne saurait légitimer - et le risque est réel - le repli sur soi.

Ce risque serait d'autant plus grave que les institutions multilatérales actuelles ont beaucoup perdu de leur crédibilité. Il suffit pour s'en convaincre de constater l'enlisement des négociations commerciales du cycle de Doha, abusivement dénommé cycle du développement, pour les raisons analysées dans deux avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE), *Les enjeux des négociations commerciales du millénaire*, adopté en 1999, et *De Doha à Cancun : la libération des échanges au service du progrès humain*, adopté en 2003. De même dans son avis *Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?*, adopté en 2006, le CESE s'interrogeait sur la crédibilité des engagements souscrits faute d'une volonté politique forte de s'y conformer. Les conséquences directes ou indirectes de la crise actuelle rendent encore plus illusoire la réalisation dans les délais prévus des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), les États donateurs étant enclins à orienter prioritairement les fonds publics disponibles vers la résorption de leurs déficits internes.

Enfin, les annonces en faveur de la préservation des ressources naturelles et de la prévention des effets du changement climatique formulées depuis le sommet « Planète Terre » de Rio en 1992, reprises par le protocole de Kyoto de 2005 - auquel manque la signature des États-Unis et des grands pays émergents -, tardent, en dehors de ceux souscrits par l'Union européenne, à se concrétiser dans des engagements chiffrés et cela, en dépit d'une pression très forte des opinions publiques sur les gouvernements.

Faute de réponses tangibles à ces défis mondiaux, les risques de conflits armés entre États pour le contrôle de l'accès aux ressources rares que sont la terre, l'eau, les matières premières, définissant ce qu'il convient d'appeler leur espace vital, ne doivent pas être sous-estimés, pas plus que les émeutes sociales provoquées par la faim ou des mouvements migratoires de grande ampleur.

Une gouvernance mondiale, capable de faire face à ces défis, s'impose comme une urgente nécessité pour que le XXI^e siècle ne soit pas le siècle d'affrontements violents entre peuples qui n'acceptent pas les inégalités que l'on constate aujourd'hui, dans un monde où la très large diffusion des nouvelles technologies de l'information ne permet plus de les ignorer.

Le CESE n'a pas la prétention de proposer la « solution miraculeuse » qui permettrait d'éviter la reproduction de telles crises et de relever tous ces défis. Mais, s'appuyant sur ses travaux antérieurs, il propose d'identifier quelques pistes de réflexion qui pourraient être explorées afin de parvenir à une gouvernance mondiale efficiente et axée sur le progrès social. Ce dernier ne se limite pas à la satisfaction des seuls besoins matériels quantifiables, mais il doit prendre en compte la santé, l'enseignement, la diversité culturelle, la relation à l'autre, c'est-à-dire la qualité de vie qui définit le bien-être social.

Se fondant sur une démarche qui se veut pragmatique, le CESE articule ses propositions autour de quatre problématiques :

- introduire plus de cohérence dans l'architecture institutionnelle ;
- renforcer la concertation entre les gouvernements ;
- concilier multilatéralisme et partenariats régionaux ;
- conforter le rôle des acteurs de la société civile.

I - INTRODUIRE PLUS DE COHÉRENCE DANS L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE

Le diagnostic sur l'inadaptation de l'architecture des institutions internationales est sans appel : manque de coordination et de cohérence d'ensemble entre institutions, chevauchement de compétences s'accompagnant d'un glissement d'attributions au profit des institutions dites « fortes », conflits de normes, faiblesse des mécanismes de mise en œuvre et de contrôle des accords et conventions signés, quasi inexistence d'évaluation et de mesures de leur impact social et environnemental.

Dans son avis *Vers une mondialisation plus juste*, le CESE avait déjà formulé un certain nombre de préconisations de nature à privilégier un meilleur équilibre entre institutions.

Fidèle à sa démarche antérieure, le CESE souhaite, en premier lieu, mettre de nouveau l'accent sur la nécessité, vis-à-vis des institutions économiques et financières -Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale et Organisation mondiale du commerce (OMC) -, de conforter **l'autorité et le poids de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui déploient une intense activité normative**, essentielle à une meilleure régulation de la mondialisation, mais qui ne disposent pas, contrairement à l'OMC, des moyens juridictionnels d'en garantir l'application. Rien ne justifie *a priori* que les règles régissant les échanges commerciaux bénéficient d'une présomption de prééminence, notamment sur les normes relatives aux conditions de travail, à la protection de la santé publique ou de l'environnement. À cet égard, de récentes décisions de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC semblent effectivement témoigner d'une inflexion qu'on ne peut qu'accueillir favorablement. Mais, plus fondamentalement, le CESE réitère sa suggestion qu'**en cas de litige relatif à l'application conjointe de règles commerciales et de normes relevant d'autres secteurs, l'OMC requière l'avis de l'organisation internationale compétente**. À cet égard, il se félicite des propos du Président de la République qui a proposé, en ouvrant la 98^{ème} session de la Conférence internationale du travail, que « l'OIT et demain l'organisation mondiale de l'environnement aient leur mot à dire auprès de l'OMC, du FMI ou de la Banque mondiale dès lors que seraient en cause les huit normes fondamentales du travail ou des clauses essentielles des accords sur le climat ».

Par ailleurs le domaine de l'environnement ne saurait s'accommoder plus longtemps d'une dispersion de l'action entre l'actuel programme des Nations Unies pour l'environnement et les multiples accords multilatéraux existants. **La création d'une organisation internationale de l'environnement**, que le CESE n'a eu de cesse de prôner et qui se substituerait à tous ces dispositifs, **doit maintenant impérativement aboutir**.

Dans le même esprit, ce rééquilibrage et une plus grande efficacité passent par une **coordination consolidée entre les grandes organisations** alors que les questions de commerce, de sécurité alimentaire, de santé publique, de respect des conventions fondamentales de l'OIT, d'environnement, d'aide aux pays en développement sont interdépendantes et exigent une vision d'ensemble. **Le CESE considère qu'il est indispensable que les consultations réciproques qui existent déjà entre ces institutions soient pérennisées et que leur contenu soit substantiellement renforcé en fonction d'un objectif clairement défini de développement durable**. À titre d'exemple, l'évaluation des résultats des politiques de l'emploi conduites avec le concours de financements internationaux (Banque mondiale et banques régionales) pourrait être confiée à l'OIT, tout comme les études d'impact social des accords commerciaux et environnementaux. Cette approche serait grandement facilitée si une charte pour une gouvernance économique durable était adoptée par les États constituant le G20, comme l'ont suggéré, avant le sommet de Pittsburgh, la Chancelière d'Allemagne et les directeurs généraux du FMI, de la Banque mondiale, de l'OMC, de l'OIT et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). De plus, une telle démarche trouverait toute sa légitimité en s'appuyant sur le Pacte mondial pour l'emploi, adopté par l'OIT.

Le CESE considère, par ailleurs, que la réforme des institutions financières internationales sera déterminante pour progresser vers une meilleure régulation de la gouvernance. Il s'inquiète qu'à ce jour, aucun échéancier précis pour l'adoption et la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de gouvernance n'ait été adopté. Il se félicite des annonces faites s'agissant du relèvement, d'ici 2011, des quotes-parts et des droits de vote des pays émergents ou en développement au sein du FMI et de la Banque mondiale. Il constate néanmoins que la voix des Pays les moins développés (PMA), dont beaucoup se situent en Afrique, n'a pas été prise en compte. Il est impératif que cette lacune soit comblée le plus rapidement possible.

Le CESE regrette également que les questions monétaires et de relations de change qui sont à l'origine de graves déséquilibres macro-économiques avec leurs conséquences sociales, n'aient pas été abordées, alors qu'elles constituent une condition incontournable d'une croissance mondiale équitablement partagée.

II - RENFORCER LA CONCERTATION ENTRE LES GOUVERNEMENTS

La crise actuelle - et ce n'est pas le moindre des paradoxes dans un monde d'interdépendances -, en consacrant le retour des États en première ligne vient à point nommé rappeler que **l'État demeure un acteur majeur des relations internationales**. L'émergence sur la scène internationale de nouvelles puissances, qui entendent faire pleinement entendre leur voix et être totalement parties prenantes à la redéfinition des modes de gouvernance, est à cet égard révélatrice. Ainsi, le premier sommet commun entre la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil, à Ekaterinbourg, les 15 et 16 juin 2009, est le reflet de leur volonté de peser sur les grandes orientations de la politique mondiale, qu'il s'agisse de la réforme des institutions financières internationales, de la relance du cycle de Doha, de la création d'une nouvelle monnaie de réserve, des négociations cruciales sur le changement climatique...

Dans son avis *Vers une mondialisation plus juste*, le CESE mettait l'accent, dans l'attente d'une profonde révision de l'architecture institutionnelle internationale, sur l'importance du renforcement du dialogue entre États. Il se félicitait alors que le G7 créé en 1975 et devenu G8 en 1997, avec la participation de la Russie, ait su, au fil des années, élargir, au delà de l'ajustement des politiques économiques et monétaires, le spectre de ses travaux à un grand nombre de questions politiques sociales et de développement durable. Il faisait cependant observer que le G8 gagnerait en légitimité en s'ouvrant plus largement et de façon pérenne aux pays émergents et aux pays pauvres et en intégrant, à son ordre du jour, les problèmes de développement et de redistribution des richesses.

Dans l'esprit de ses recommandations antérieures, **notre assemblée accueille donc favorablement la décision prise, à l'occasion du sommet de Pittsburgh, de faire du G20 le « forum prioritaire de notre coopération économique »**. De son point de vue, c'est un progrès qui mérite d'être relevé sur au moins deux plans. D'une part, l'ampleur des enjeux planétaires et des réformes à engager requiert **une très forte impulsion politique que seuls les gouvernements peuvent donner mais qui doit être portée par une instance pourvue d'une légitimité consolidée**. Le format du G20 va en ce sens même si le CESE déplore que l'Afrique soit sous représentée : **il se prononce pour que l'Union africaine et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) détiennent chacune rapidement, comme l'Union européenne, un siège**. D'autre part, les défis majeurs évoqués précédemment exigent d'instituer de **nouvelles méthodes de travail, de concertation et de coordination, plus flexibles et plus réactives** qui s'affranchissent des contraintes d'un agenda international par trop figé. En reposant sur une pratique largement informelle du multilatéralisme, les réunions des G8, G8+G5, et maintenant G20 s'inscrivent dans cette recherche - dont on ne peut éluder les obstacles - de nouvelles dynamiques de coopération et de compromis. On retiendra que les sommets de

Londres, de L'Aquila et de Pittsburgh ont ainsi permis d'ouvrir des chantiers en matière de coordination des plans de relance économique et de réforme du système financier international. Mais, dans le même temps, l'absence d'engagement précis sur le financement des politiques de développement en faveur des PMA pour atteindre les objectifs de développement du millénaire et de lutte contre le réchauffement climatique interpellent d'ores et déjà sur la difficulté à construire des consensus entre partenaires plus nombreux aux intérêts très souvent divergents.

Dans les mois à venir, il conviendra donc d'être attentif aux négociations plus techniques et moins médiatisées qui seront conduites en coulisse et aux actions concrètes susceptibles d'en ressortir. C'est alors que l'on pourra apprécier à sa juste mesure si le G20 peut s'imposer comme le pilote d'une approche plus efficiente de la gouvernance mondiale.

III - CONCILIER MULTILATÉRALISME ET PARTENARIATS RÉGIONAUX

Jusqu'à une période récente, la gouvernance mondiale reposait sur la promotion d'un modèle unique de développement, celui de la puissance dominante, les États-Unis associés, dans le cadre de l'Alliance atlantique, aux États européens. Ce modèle était fondé sur des règles universelles sensées pouvoir être appliquées par tous et dans toutes les régions du monde pour apporter à chacun le bien être matériel permis par le progrès technique, supposé être lui-même sans limite. La fin de la guerre froide et la volonté des puissances émergentes et des pays en voie de développement d'être parties prenantes à la croissance généralisée a porté un coup d'arrêt à cette vision prospective d'un monde unifié et... uniforme.

À cette vision utopiste s'oppose aujourd'hui celle du monde réel, divers, inégal, dans lequel les revendications identitaires, qui ne sont pas illégitimes, remettent en cause le concept même de modèle unique de développement et de gouvernance qui fait fi de la diversité des cultures.

Cette évolution de la conception même de la mondialisation explique la crise du multilatéralisme qui se manifeste notamment par l'enlisement des négociations de l'OMC dans le cadre du cycle de Doha, ou par la difficulté de dégager des consensus pour lutter contre le changement climatique.

Or, la paix mondiale exige que ce monde multipolaire, dans lequel nous vivons, ne soit pas le théâtre d'affrontements violents, résultant eux-mêmes de rapports de force inégaux, toujours défavorables aux plus faibles. À ce propos, un désengagement des pays développés en faveur de l'aide publique au développement aurait des effets particulièrement négatifs sur les pays les plus pauvres dépourvus de ressources naturelles ou n'ayant pas les capacités financières, humaines, technologiques de les mettre en valeur.

La constitution d'ensembles régionaux cohérents, par continents ou sous-continents, réunissant des pays ayant des structures économiques, sociales et culturelles proches paraît être la meilleure approche pour permettre un rééquilibrage des rapports de force au bénéfice des plus faibles.

De fait, ces dernières années ont été marquées par un accroissement du nombre d'accords de coopération régionale, comme par exemple, en Amérique latine dans le cadre du Mercosur, ou en Asie dans le cadre de l'ASEAN. Il est tout à fait remarquable que cette dynamique régionale se réfère à l'exemple de la construction de l'Union européenne qui est perçue comme le modèle d'intégration le plus abouti même s'il comporte des lacunes dans ses objectifs ou dans ses procédures de fonctionnement auxquelles **la mise en œuvre du traité de Lisbonne pourrait apporter des améliorations significatives**.

L'Union européenne, présente sur tous les continents grâce à ses régions ultramarines, joue également un rôle très actif dans l'établissement de relations de partenariat avec les États qui lui sont proches par la géographie et/ou par son histoire. Ainsi, l'Union pour la Méditerranée (UpM), la Politique européenne de voisinage (PEV), ou les accords de coopération conclus avec 79 pays d'Afrique, de la Caraïbe et du Pacifique (ACP) ne se limitent pas à la seule libéralisation des échanges. Ils ont l'ambition de traiter des questions sociales et environnementales, qui conditionnent un développement durable et équitable de tous les partenaires, sans tabou au regard des sujets abordés, qu'il s'agisse, par exemple, de l'égalité entre les hommes et les femmes ou de la mise en œuvre d'une bonne gouvernance. En outre, ces partenariats s'appuient sur la mise en place d'institutions politiques paritaires qui ont pour mission de veiller à leur bonne exécution. Ils prévoient également la consultation et le renforcement du rôle des acteurs de la société civile.

Le CESE reconnaît dans ses avis antérieurs, en 2000, *Les relations entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens, bilan et perspective du processus de Barcelone*, en 2005, *Redynamiser le partenariat euro-méditerranéen : quel rôle pour la société civile ?*, en 2009, *L'Union européenne et ses relations de voisinage*, **l'intérêt de cette démarche européenne à laquelle il apporte son soutien**. Il exprime toutefois sa préoccupation dans le contexte de crise actuelle que les considérations économiques et financières ne l'emportent sur celles relatives à un développement durable, axées prioritairement sur la réduction des inégalités et la protection de l'environnement.

À cet égard, **le blocage des négociations engagées avec les pays africains visant à la conclusion d'Accords de partenariats économiques (APE)**, destinés à se substituer aux accords préférentiels existants avec les pays ACP, à seule fin de satisfaire aux règles de non discrimination de l'OMC, **est particulièrement inquiétant**. Alors que ces accords étaient sensés favoriser l'intégration régionale et à travers elle, l'intégration dans l'économie mondiale des pays de l'Afrique sub-saharienne, priorité a été donnée à la libéralisation des

échanges au nom de la clause de la nation la plus favorisée. Or, la sauvegarde de l'agriculture, notamment vivrière, et des industries naissantes de ces pays passent par le maintien, sur une durée suffisante, d'une protection à leurs frontières et les taxes douanières constituent une ressource irremplaçable pour financer les indispensables investissements dans les secteurs de la santé, de l'enseignement, des infrastructures de base.

Le CESE se prononce en faveur d'une relance de la négociation des accords ACP de partenariat en veillant à les déconnecter des règles générales de l'OMC qui, de fait, sont inapplicables à ces pays. Cette revendication a été présentée avec force par les acteurs de la société civile des 13 pays membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), réunis à Dakar, en novembre 2006.

IV - CONFORTER LE RÔLE DES ACTEURS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'essor des Organisations émanant de la société civile (OSC) et leur influence croissante sur la scène internationale, qui favorise l'émergence d'un « début de conscience planétaire », ne peuvent plus être ignorés. La concertation entre les OSC et les organisations intergouvernementales est désormais un élément structurant des relations internationales. À l'échelle de l'Union européenne, les consultations de la société civile et sa participation institutionnalisée dans un Comité économique et social européen en sont un exemple probant. Les divers dispositifs de liaison institués par la Banque mondiale, le FMI et l'OMC, ou les « partenariats multi-acteurs » en sont également une illustration. **Pour le CESE, des dispositifs plus exigeants restent cependant à mettre en place pour introduire plus d'efficacité dans ces échanges.** Ainsi, les institutions souvent critiquées pour leur manque d'ouverture et d'homogénéité dans leurs pratiques doivent-elles introduire, dans leurs modes d'information et d'« association » des OSC, plus de transparence. Mais il va de soi que ces préoccupations, notamment de transparence, valent avec la même exigence pour les Organisations non gouvernementales (ONG). Face à leur extrême hétérogénéité, notre Assemblée recommande de nouveau la **mise en place d'une procédure d'accréditation des ONG** auprès des organisations internationales fondée sur un certain nombre de critères : taille et implantation, expérience, autonomie et origine des fonds qui sont la garantie d'une réelle indépendance.

Notre assemblée considère, en outre, que la dimension sociale de la mondialisation est indissociable d'une meilleure gouvernance et plaide pour **une plus grande implication des organisations internationales de salariés et d'employeurs.** Suite au sommet du G20 de Pittsburgh, il estime positive la perspective d'une consultation des partenaires sociaux à l'occasion de la réunion des ministres chargés du travail et de l'emploi du G20 début 2010, sur le modèle déjà pratiqué au G8. Mais, c'est un cap plus décisif qu'il conviendra de franchir, et **il revient au G20 de pérenniser le principe de cette concertation et ne pas cantonner sa portée aux seules questions liées à l'emploi,** même si ces

dernières sont particulièrement prégnantes dans le contexte de la crise. **Pour le CESE, il s'agit de s'engager, en référence aux objectifs énoncés par le Pacte mondial pour l'emploi, dans une démarche de cohérence de l'ensemble des politiques économiques sociales et environnementales.**

De la même façon, **l'OIT, de par sa structure tripartite est porteuse d'une légitimité de représentativité** non contestée qui justifie qu'elle soit pleinement partie prenante aux réunions du G20 pour faire valoir les principes et droits fondamentaux au travail. Dans cette logique, le CESE regrette néanmoins que, contrairement aux termes de la déclaration de Londres, elle n'ait pas été désignée conjointement avec le FMI pour contribuer à l'évaluation des politiques économiques, notamment quant à leurs incidences en matière d'emploi. En tout état de cause, il est urgent que le FMI se dote d'instances pérennes de consultation des partenaires sociaux. Notre assemblée estime que les mécanismes en place à l'OCDE pourraient utilement inspirer la redéfinition des structures de gouvernance et de surveillance du FMI, mais aussi de l'OMC.

Les grandes entreprises internationales sont aussi devenues des acteurs à part entière de la mondialisation et dans son avis *Vers une mondialisation plus juste*, le CESE mettait l'accent sur l'importance du concept de **responsabilité sociale et environnementale**. Il rappelle son attachement, dans le respect des compétences « régaliennes » des États, à la définition d'un nouveau paradigme de la gouvernance des entreprises reposant sur la déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, sur les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, ainsi que sur le Pacte mondial des Nations Unies. Il se félicite des efforts déployés en ce sens par l'OCDE qui devra être un partenaire clé de la réflexion sur la Charte pour un développement économique durable.

Enfin, le CESE appelle l'attention **sur le rôle de force d'entraînement que peut jouer l'Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS)** dans l'édification progressive d'une société civile organisée à l'échelle planétaire. Il lui faut maintenant consolider son assise en œuvrant à la création de Conseils économiques et sociaux (CES) là où ils n'existent pas encore, et renforcer ses partenariats avec les organisations internationales sur la base de projets concrets. Il conviendrait, en outre, qu'elle tire un meilleur profit du statut d'observateur dont elle bénéficie auprès de l'ECOSOC (Conseil économique et social des Nations Unies) et de l'OIT. Par ailleurs, pour une meilleure prise en compte des aspirations de la société civile, elle doit davantage ancrer dans le débat mondial, et mieux faire connaître, les travaux qu'elle mène sur des thématiques aussi essentielles que la réalisation des OMD, le travail décent, la mesure du progrès des sociétés et la gouvernance participative.

En parallèle, le CESE s'engage à participer activement au développement des relations qui se nouent et se structurent sur le mode bilatéral ou multilatéral entre CES à l'instar de celles tissées par le Comité économique et social européen aussi bien avec des grands pays comme l'Inde ou la Chine qu'avec des ensembles régionaux : pays du Mercosur, pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), partenaires méditerranéens... À cet égard, la demande de l'octroi, par et pour le réseau euro-méditerranéen de coopération des CES ou institutions similaires, d'un statut d'organe consultatif auprès de l'Union pour la méditerranée, s'inscrit tout à fait dans cet objectif de renforcement du rôle des sociétés civiles dans la gouvernance mondiale.

*
* *

La crise financière, qui a éclaté en 2008, affecte l'ensemble des États de notre planète et se révèle d'une gravité sans précédent dans ses conséquences économiques et sociales. Il s'agit d'une crise systémique qui ne pourra être surmontée sans une révision profonde des paradigmes de la croissance, jusqu'ici établis. Ceci implique notamment la remise en cause, comme seul paramètre de la mesure des progrès économiques, du concept stratégique de Produit intérieur brut (PIB) qui n'intègre pas les éléments qualitatifs de ces progrès.

Désormais, le progrès social légitimement revendiqué par des opinions publiques, de mieux en mieux informées, devra s'apprécier en termes de résorption des inégalités d'accès aux biens publics mondiaux entre États et, à l'intérieur des États, entre individus. Cet objectif de réduction des inégalités est indissolublement lié à celui de la préservation des ressources naturelles qui conditionne la survie de notre planète et le bien-être des générations futures. À cet égard, la mobilisation des acteurs de la société civile, à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur le changement climatique de Copenhague, a été révélatrice d'une forte attente des opinions publiques.

Il est impératif de construire une gouvernance mondiale renouvelée en mesure de relever ces défis et de prévenir et apaiser les conflits potentiels que ne manqueront pas de susciter les rapports de force entre États les plus puissants, pour s'assurer un accès privilégié aux ressources rares. Cette réalité est déjà perceptible en Afrique où apparaissent de nouvelles formes de prédation d'un néocolonialisme exercé par les États disposant de la puissance financière et économique au détriment d'États faibles, parce qu'isolés et dépourvus de ces nouveaux instruments de puissance.

Dans ce nécessaire rééquilibrage des rapports de force à l'échelle planétaire, l'Union européenne peut jouer, si elle en a l'ambition et s'en donne les moyens, un rôle déterminant. En effet, elle reste au regard du reste du monde, l'exemple le plus avancé d'une union d'États, qui au cours des siècles passés se sont affrontés dans des guerres fratricides sanglantes et qui ont finalement pris conscience que ce qui les unissait était beaucoup plus fort que ce qui les divisait.

Dans son avis, adopté en 2008, *Quelles solidarités européennes faut-il renforcer face aux défis de la mondialisation*, notre assemblée soulignait que l'Union européenne est à la croisée des chemins : soit elle réussit à imprimer sa marque sur le cours des relations internationales, soit son influence ira en décroissant.

La présente crise offre à l'Union européenne, à l'aune de sa propre expérience et de son histoire, l'opportunité de prendre une part déterminante à l'édification d'une gouvernance mondiale renouvée.

Elle se doit de prendre des initiatives fortes, comme elle l'a fait sous la présidence française, au deuxième semestre 2008, pour introduire plus de transparence dans les relations financières internationales, plus de détermination dans la lutte contre les paradis fiscaux et plus de volontarisme, avec l'adoption du paquet énergie-climat, dans la lutte contre les dangers qui menacent notre planète.

Dotée, avec la création de l'euro, de la seconde monnaie de réserve du monde, l'Union européenne a une responsabilité évidente dans la définition d'un nouveau système monétaire mondial qui mette un terme aux déséquilibres actuels dans le régime des changes et permette ainsi une croissance durable et équitablement partagée.

Enfin, en sa qualité de première contributrice pour le montant de son aide, l'Union européenne a des atouts pour **une remobilisation de la communauté internationale autour de la réalisation, en priorité, des OMD, selon un calendrier réaliste.**

Dans ce contexte, les autorités publiques françaises et l'ensemble des acteurs de la société civile de notre pays ont un rôle essentiel à jouer, pour que l'Union s'affirme pleinement sur la scène internationale et afin que les espoirs fondés sur le renforcement des institutions européennes, suite à la ratification du traité de Lisbonne, ne soient pas déçus.

Promouvoir une gouvernance mondiale renouvée afin de relever les défis de la crise constitue, selon le CESE, une ardente obligation qui doit engager, dans la durée, nos concitoyens et nos gouvernements.

Résultat du vote de la section, le 1^{er} décembre 2009

Nombre de votants : 15

Ont voté pour : 13

Groupe de l'agricultureMM. BARRAU, LEMÉTAYER
Groupe de l'artisanatM. PAILLASSON
Groupe des associationsM. ROIRANT
Groupe de la CFTCM. COQUILLION
Groupe des entreprises publiquesM. GRAFF
Groupe des Français établis hors de
France épargne et logement.....M. CARIOT
Groupe de la mutualitéM. DAVANT
Groupe des personnalités qualifiéesM. FIGEAC,
Mme KRISTEVA-JOYAUX,
MM. PASTY, ROUSSIN
Groupe de l'UNAFMme LEBATARD

Se sont abstenus : 2

Groupe de la CFDTM. LEGRAIN
Groupe de CGTM. DELMAS

TITRE VII
UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE
DANS UN MONDE EN PROFOND
BOULEVERSEMENT :
ENJEUX, VISION PROSPECTIVE, CONDITIONS
ET PRIORITÉS, PERMETTANT À LA FRANCE
DE PRÉPARER L'AVENIR DE SES ACTIVITÉS
PRODUCTIVES EN S'INSCRIVANT
DANS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Contribution présentée par
M. Olivier Marembaud, rapporteur
au nom de la section des activités productives,
de la recherche et de la technologie

Le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a décidé, le 7 juillet 2009, de saisir les sections et délégations d'un thème de réflexion commun.

Dans le cadre de ce travail visant à *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la section des activités productives, de la recherche et de la technologie a été chargée de traiter la question : « Une politique industrielle dans un monde en profond bouleversement : enjeux, vision prospective, conditions et priorités permettant à la France de préparer l'avenir de ses activités productives en s'inscrivant dans le développement durable ». Elle a désigné M. Olivier Marembaud comme rapporteur.

Pour son information la section a entendu les personnalités suivantes :

- Mme Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État chargée du Commerce extérieur, auprès de la ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi.

Et par ordre alphabétique :

- M. Claude Allègre, ancien ministre de l'Éducation nationale, professeur Institut physique du globe de Paris ;
- M. Michel Didier, directeur général de Coe-Rexecode ;
- M. Louis Gallois, président exécutif de EADS ;
- M. Jean-Marc Jancovici, spécialiste dans le domaine de l'énergie et du climat, et consultant auprès de divers organismes publics et privés ;
- M. Georges Jobard, président directeur général de Clextrel/Firminy ;
- M. Jean-Christophe Le Duigou, secrétaire de la Confédération générale du travail - CGT, membre de la Commission de régulation de l'énergie ;
- M. Jean-Louis Levet, directeur général l'Institut de recherches économiques et sociales ;
- M. Francis Mer, ancien ministre des Finances, président du Conseil de surveillance Safran ;
- M. René Ricol, président d'honneur de l'Ordre des experts-comptables ;
- M. Christian Saint-Étienne, économiste, professeur titulaire de la Chaire d'économie industrielle au Conservatoire national des arts et métiers ;
- M. Gilles Untereiner, directeur de la Chambre de commerce et d'industrie française en Allemagne.

Une délégation de la section a dans le cadre d'une mission à Genève rencontré M. Pascal Lamy, directeur général de l'OMC.

INTRODUCTION

La crise est le révélateur de déséquilibres profonds et qui viennent de loin. La globalisation n'est pas seulement guidée, comme cela a pu être le cas dans les années 1980, par des délocalisations compétitives profitant des différentiels de coûts entre Europe de l'Ouest et États-Unis d'un côté et Asie et Europe de l'Est de l'autre. Les pays émergents produisent désormais aussi des biens et services à valeur ajoutée ; ils ont franchi les étapes d'accès aux technologies les plus modernes, d'automatisation, de miniaturisation et les BRIC représentent en 2008 14,5 % du PIB mondial contre 8 % en 1989. Cette transformation du monde -inévitabile et collectivement souhaitable- nous impose de refonder notre modèle.

Ce bouleversement s'opère dans un contexte où la compétitivité de l'industrie française se dégrade et cela même par rapport à nos partenaires traditionnels : la part des exportations françaises dans le total des exportations de la zone euro est passée de 17,0 % à 13,4 % entre 1998 et 2008, soit une perte de 113 milliards d'euros, indique une étude de Coe-Rexecode. Ce recul affecte tous les secteurs : services, agriculture et surtout industrie qui représente 80 % de nos exportations. Pourtant une économie dynamique se construit sur un socle industriel fort avec ses usines et ses laboratoires de recherche.

La crise nous montre aussi les défauts et les limites des politiques menées ces vingt dernières années, élaborées il est vrai dans un tout autre contexte :

- évolution du rôle et des compétences de l'État en matière de politique sectorielle, sa présence se concentrant désormais sur la régulation ;
- prééminence des objectifs financiers considérés dans une perspective de court terme qui se heurte à la nécessité de la vision à long terme pour l'investissement industriel ;
- action européenne construite sur une approche juridique de la concurrence sans que soit véritablement pris en compte l'intérêt économique de la constitution de filières compétitives ;
- utopie d'une économie totalement « tertiaisée » sans usines au détriment d'une industrie considérée auparavant comme le point d'appui de la croissance et donc de la prospérité ;
- manque d'anticipation partagée sur l'avenir des filières industrielles et des territoires conduisant à une incompréhension entre les parties prenantes et tout particulièrement entre les partenaires sociaux et à une formation parfois inadaptée par rapport aux besoins.

Aujourd'hui, la situation est préoccupante malgré la bonne tenue de nos quelques champions nationaux et européens ; le tissu industriel est en train de se déchirer et les conséquences pourraient être irréversibles en termes de savoir-faire et d'emplois. Il est urgent d'agir.

Cette crise peut paradoxalement constituer une opportunité. Son intensité et sa brutalité créent les conditions d'un nouvel élan permettant à la collectivité nationale de refonder une vision partagée de notre industrie. D'ailleurs la France a des atouts : une natalité beaucoup plus dynamique que ses voisins, une grande diversité de savoir faire ancrés dans les territoires, un potentiel de compétences et d'inventivité, des positions fortes dans un certain nombre de secteurs tels que l'aéronautique, le nucléaire, l'environnement... et les « Trente glorieuses » ont prouvé notre capacité à saisir les opportunités de redressement.

Comment alors préparer l'avenir d'activités productives compétitives en s'inscrivant dans le développement durable ? Quels sont les enjeux et les priorités d'une politique industrielle dans un monde en profond bouleversement alors que la reprise qui s'amorce va redistribuer les cartes entre les pays ?

Trois axes majeurs doivent structurer les actions à entreprendre :

- une vision cohérente de l'avenir, fondée sur l'innovation et sur une nouvelle conception du développement, conditions de la compétitivité de demain ;
- des projets de modernisation de l'industrie qui fédèrent les énergies et garantissent la cohésion sociale ;
- une volonté commune de tous les acteurs pour encourager l'initiative, focaliser les ressources et partager de l'enthousiasme.

C'est un nouveau paradigme qu'il faut construire marqué par un changement culturel profond « pour et par » l'industrie ; il est nécessaire au bond de compétitivité que doit réaliser l'économie française ; il conditionne largement les évolutions de l'emploi en France et doit contribuer à ouvrir des perspectives d'avenir à notre jeunesse

Le CESE prône une démarche de progrès fondée sur une croissance qui permettra de pérenniser et de développer un socle industriel tout en répondant aux nombreux besoins individuels et collectifs. Elle passe par l'encouragement à l'initiative et à la prise de risque qui constituent des fondements positifs de nos sociétés. Elle est bien sûr indissociable du respect de la planète et, notamment, de la gestion économe de ses ressources et de la redistribution équitable des résultats obtenus.

Une politique industrielle, quelle qu'elle soit, fait certes apparaître des divergences sur des sujets tels que la place de l'État dans l'économie ou la nécessité de la régulation du point de vue de la répartition de la valeur ajoutée des entreprises ou de la gestion de l'emploi. Mais, il y a un très large consensus sur la nécessité d'engager un plan d'action de grande ampleur pour pérenniser et développer l'industrie française et assurer à tous les acteurs des avantages compétitifs sur la durée.

A - UNE VISION COHÉRENTE DE L'AVENIR FONDÉE SUR L'INNOVATION

Notre industrie doit faire un bond de compétitivité et le rapport qualité-prix doit convaincre clients et consommateurs : cela passe par l'efficacité des produits, leur design, leur fiabilité et la réduction de leur coût.

Ce renouveau va se construire sur l'innovation. C'est une orientation qui s'exprime dans le monde entier ; la France doit être présente à ce rendez-vous.

1. La R&D, condition de la compétitivité de demain

L'innovation revêt d'abord une dimension technologique et la R&D constitue un facteur clef de succès pour les entreprises. De ce point de vue, le rapprochement entre l'université et les entreprises dans le respect des cultures de chacun, l'encouragement à la recherche fondamentale et appliquée, doivent « changer de braquet ». La transversalité entre les domaines autour de « nœuds technologiques » (biotechnologies, nanotechnologies, TIC...) doit être favorisée. Rappelons qu'aujourd'hui la France consacre à la R&D environ ½ point de PIB de moins que ses grands compétiteurs (France 2,10 % ; USA 2,62 % ; Allemagne 2,53 %). Cet écart provient principalement des dépenses de R&D des entreprises.

L'accélération indispensable implique de focaliser les moyens et donc de choisir les champs d'investissement : cela justifie qu'un large débat se noue et soit éclairé par les meilleures connaissances sur les sujets. Sans doute serait-il souhaitable de revitaliser le Haut Conseil des sciences et des technologies.

Il nous faudra aussi trouver la voie pour dépasser les peurs en exposant complètement les connaissances et les enjeux attachés aux développements en rupture. Comme le CESE l'a indiqué dans son avis sur les nanotechnologies, le principe de précaution ne doit pas conduire à l'immobilisme, mais à l'action raisonnée et responsable. Seule une approche ouverte, documentée et organisée peut permettre aux citoyens de se forger une opinion et de retrouver confiance dans le progrès.

C'est au sein de l'Université, laboratoire naturel d'approfondissement et lieu de la diffusion des savoirs, dans les instituts de recherche, les entreprises innovantes et les *start up*, ces nouveaux lieux de créativité, que jaillissent les idées nouvelles. Les meilleures conditions doivent leur être assurées. L'efficacité de ces structures passe par une organisation à échelle humaine et la mobilisation des meilleurs talents. Pour l'Université et les instituts de recherche publique, l'ouverture sur le monde et le décloisonnement entre recherche fondamentale et appliquée doivent être concrétisés par une gouvernance élargie aux acteurs économiques et sociaux.

Proposition 1. Augmenter les moyens des équipes de recherche de niveau européen et accroître les rémunérations de leurs chercheurs et enseignants-chercheurs dans le cadre d'un processus de qualification piloté par l'ANR basé sur des comparaisons internationales.

Proposition 2. Renforcer et généraliser les structures ou unités de valorisation et de maturation en lien avec les organismes de recherche. Développer la veille technologique au sein des entreprises afin de détecter les innovations transférables.

Le crédit impôt recherche a été conçu comme un catalyseur, il représente une participation de 20 % en moyenne aux efforts de recherche des entreprises. En cela, il constitue une exception française qui soutient l'action des grandes entreprises, les encourage à développer la R&D et permet d'attirer en France des laboratoires de recherche. La plupart des PME restent cependant encore trop à l'écart d'un champ qui pourtant conditionne leur développement.

Proposition 3. Évaluer en fonction de la taille des entreprises les effets du dispositif du Crédit impôt recherche (CIR) sur le développement de la recherche. Adapter le dispositif pour soutenir spécifiquement les phases de maturation des projets innovants des PME.

2. L'innovation construite sur les savoir-faire

L'innovation est également un processus continu qui recouvre aussi bien l'amélioration de la qualité ou de la productivité que l'écoute et l'anticipation des besoins des clients. Elle implique les opérateurs de production aussi bien que les commerciaux pour des innovations d'usage. L'entreprise gagnante est décloisonnée et l'innovation y est participative. Elle est concentrée sur l'amélioration de la productivité - au sens large - de tous les facteurs de production.

Les réussites de certains pays développés comme l'Allemagne ou le Japon devraient alimenter la réflexion notamment en matière de management de l'innovation. Une évolution est nécessaire. Elle est de la responsabilité des entreprises, mais implique l'intervention de nombreux acteurs : ceux de la formation initiale et continue, les fédérations professionnelles, les organisations syndicales de salariés car il y a là un vaste champ de négociation.

L'innovation implique aussi les artisans tout particulièrement avec la création de produits sur mesure. Pour ceux-ci, les pôles d'innovation jouent un rôle important en matière de veille et de diffusion technologique, d'aide à la formalisation de projets, d'essais techniques ou de réalisation de prototypes. À ce titre, ils devraient être intégrés à la dynamique des pôles de compétitivité.

Proposition 4. Développer l'innovation participative en prenant appui sur des exemples prototypes car elle permet d'améliorer les produits et services de l'entreprise et sa productivité. Mettre en œuvre des actions fortes de formation et de communication.

3. Une nouvelle ère industrielle

L'industrie va maintenant bien au-delà du secteur secondaire qui la définit traditionnellement ; elle doit être plutôt identifiée par référence à des processus homogènes et normés de production. On doit intégrer « les services à l'industrie » (ingénierie, maintenance des équipements et conseil sur les *process* en complément de la fourniture de matériels, mais aussi services pour l'environnement, transport et logistique...).

L'avenir des activités productives passe ainsi par une intégration des activités industrielles et de service qui seront centrées sur la qualité et l'efficacité et deviendront porteuses de valeur ajoutée tout en assurant un chiffre d'affaires récurrent. Pour la France, il s'agit d'offrir des réponses soutenables à long terme dans les secteurs où les nouveaux enjeux mondiaux (démographiques, d'environnement, d'émergence d'une classe moyenne dans les BRIC...) font apparaître de nouveaux besoins matériels et soutiennent le développement de l'économie de la connaissance. C'est à la construction des industries correspondantes qu'il faut s'attacher en y focalisant des moyens tout en consolidant nos secteurs historiquement forts, ce qui implique qu'ils répondent bien aux besoins du marché intérieur.

Proposition 5 Rassembler les projets dans une vision nationale et européenne d'avenir pour l'industrie, élaborée à partir des États généraux de l'Industrie. Consolider nos secteurs « historiquement » porteurs (aéronautique, mécanique, agroalimentaire, énergie, transport...) en développant nos points forts sur le marché national et européen et à la grande exportation.

Proposition 6. Mettre en place des partenariats entre organismes publics, grandes entreprises et PME notamment sur les enjeux du développement durable : énergie, mobilité, logement, agroalimentaire, traitement des déchets, biotechnologies... et de la société de la connaissance : TIC, production de contenu... avec l'objectif de constituer des filières industrielles (grands groupes/PME) solides et construites dans une logique d'offre.

4. Pour une France exportatrice

Le développement en France de produits à valeur ajoutée peut créer de nouveaux espaces de croissance et restaurer la compétitivité de notre industrie. Le renouveau et le développement à l'exportation passent par l'excellence et l'innovation qui multiplient les potentialités au niveau mondial et par la constitution d'équipes polyglottes associant les grandes entreprises et les PME.

En corollaire il faut assumer certaines conséquences immédiates :

- exporter plus implique de s'appuyer sur des importations à faible valeur ajoutée pour rester compétitif (aujourd'hui sur 1 € exporté, 37c sont importés). Il faut noter à ce propos que l'appareil statistique est inadapté au niveau mondial et qu'il faudrait obtenir une meilleure vision des flux en identifiant les réelles valeurs ajoutées de chaque pays exportateur et non pas seulement le produit des ventes réalisées.
- l'ouverture sur les besoins mondiaux peut nécessiter d'implanter localement des unités de production pour éviter les transports inutiles et tenir compte des écarts de change.

Ces deux facteurs rendent d'autant plus nécessaire d'établir des liens durables avec les partenaires extérieurs.

Proposition 7. Créer une zone d'influence pour la culture industrielle française : développement de l'accueil d'étudiants étrangers dans les universités, échanges d'étudiants et d'apprentis, création de « villas Médicis de l'innovation », renforcement de l'apprentissage des langues étrangères, diffusion de nos équipements dans les universités étrangères, recrutement de jeunes cadres étrangers, communication à l'étranger sur la technologie française.

Pour éviter une concurrence inéquitable avec des productions fortement émettrice de CO₂, le principe d'un ajustement aux frontières de l'Union européenne est débattu. Celui-ci poserait certainement des problèmes techniques redoutables pour l'évaluation des émissions. C'est pourquoi, dans son avis *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*, le CESE a soutenu la mise en place d'une gouvernance mondiale de l'environnement pour élaborer des règles communes pour le marché du carbone.

B - DES PROJETS DE MODERNISATION DE L'INDUSTRIE

L'innovation s'inscrit dans un mouvement de progrès. Développement, transformation, agilité seront les maître-mots pour donner une impulsion nouvelle à la stratégie industrielle de la France. Il faut des projets partagés pour y parvenir.

1. Une volonté de modernisation des filières industrielles

La construction de champions européens auxquels doivent naturellement s'adosser des PME innovantes irriguant les territoires conduira à des restructurations industrielles. Comme le CESE l'a mis en évidence dans son avis sur les industries mécaniques, l'initiative doit d'abord venir des industriels eux-mêmes avec le souci d'assurer l'avenir des activités, de clarifier les perspectives pour leurs salariés et de mettre en œuvre des solutions de transition satisfaisantes. Ces projets devront être confrontés à une analyse critique du point de vue des marchés potentiels et de la compétitivité globale attendue. Ils exprimeront les transformations structurelles à engager, les investissements matériels et en compétences à réaliser et devront tracer les perspectives pour la croissance et l'emploi.

Proposition 8. Engager les projets de structuration des filières industrielles à l'initiative des organisations professionnelles ou, dans certains secteurs, des grands acteurs. Débattre avec les parties prenantes (syndicats de salariés, collectivités publiques) des conditions de réussite à partir d'une vision prospective partagée des activités à forte valeur ajoutée ainsi que des marchés de proximité.

2. Le recrutement de techniciens et d'ingénieurs pour l'industrie française

Le monde change de plus en plus vite. Les entreprises gagnantes, celles qui satisferont aux exigences de leurs clients, s'appuieront sur l'intelligence individuelle et collective et le savoir-faire de leurs salariés. Demain, encore plus qu'hier, la valorisation des ressources humaines, sera au cœur de la valeur ajoutée car les compétences et la motivation des salariés - des ouvriers aux cadres - conjointement avec les investissements, assureront la compétitivité.

C'est une vision renouvelée du progrès qu'il faut installer. Le rôle des institutions de formation, et au premier rang de l'éducation nationale (ainsi que des associations qui valorisent la culture scientifique), est immense. Celui des entreprises est tout aussi déterminant. Il s'agit collectivement de transmettre la culture technologique, l'ouverture aux autres : les clients, les étrangers... et l'état d'esprit d'innovation. Il faut aussi rendre les métiers scientifiques, techniques et industriels plus attractifs et leur donner une image plus accessible. À cet égard, le contact concret avec la réalité de l'entreprise et des métiers est un vecteur de premier ordre ; le tutorat intergénérationnel doit être encouragé. On ne le répètera jamais assez, la France manque d'ingénieur(e)s pour ses usines !

Proposition 9. Valoriser la culture technologique, l'économie réelle (les entreprises), la notion de progrès et en faire dès l'école des éléments clefs de la culture générale. Favoriser les filières techniques (ingénieur, technicien) en changeant leur image et en valorisant leur rôle essentiel dans l'économie de la connaissance. Développer l'enseignement par alternance sous ses différentes modalités et revoir la formation continue en articulant ses diplômes avec des perspectives d'accroissement et de reconnaissance des qualifications.

Proposition 10. Assurer des échanges effectifs (stage, tutorat) entre les formateurs (notamment de l'Éducation nationale) et les responsables techniques des entreprises. Mettre en place un plan d'action prioritaire pour le recrutement, la formation et l'information des conseillers d'orientation professionnelle.

3. Des financements pour réaliser les projets

La croissance à venir sera plus consommatrice en capital : les investissements représentent aujourd'hui 1/5 du PIB, ils devront atteindre le quart dans une économie en mutation rapide. La transformation du système financier doit s'accélérer car il est indispensable à l'économie : ce doit être un catalyseur du développement industriel plutôt qu'un « moloch » qui s'alimente lui-même. Une nouvelle régulation des marchés financiers va voir le jour pour les stabiliser, assurer des flux de crédit suffisant à l'industrie - ils se sont effondrés depuis début 2008 - et garantir que les contributions publiques n'alimentent pas une finance spéculative.

Évidemment, les dysfonctionnements récents du système financier ne doivent pas faire oublier les nécessités d'une rentabilité qui doit favoriser le développement indispensable de l'activité productive. On ne construit l'avenir à moyen et long termes qu'avec des entreprises compétitives, c'est-à-dire qui mettent en relation leur prise de risque avec de véritables perspectives de profit et un équilibre social interne, tout en prenant en compte les territoires dans lesquels elles sont implantées.

Beaucoup d'actions sont engagées pour mobiliser des ressources nouvelles. Les orientations retenues pour le grand emprunt et notamment la priorité donnée à l'enseignement supérieur et à la recherche comme au financement des PME innovantes vont dans ce sens. La création du FSI, le renforcement des actions d'OSEO participent d'une inflexion pour doter en fonds propres les entreprises. Mais il faut intensifier les efforts et orienter plus significativement l'épargne, qui atteint un niveau élevé en France, vers le monde productif afin d'assurer l'avenir des PME performantes et de favoriser le maintien en France des centres de décision et de recherche des grandes entreprises

Quatre principes doivent guider l'action :

- le financement sur projet : la modernisation doit s'engager sur la base d'une vision mobilisatrice correspondant aux mutations des besoins et des marchés, aux moyens matériels et aux compétences à mettre en œuvre et donc à financer, aux risques à prendre. Un projet doit être porté par un entrepreneur associé aux collectivités qui le soutiennent (c'est-à-dire l'entreprise et tout particulièrement les salariés et cadres, les territoires, les collectivités publiques). Et tout financement public doit faire l'objet d'une évaluation et d'un contrôle *a posteriori*.
- la proximité : la bonne connexion entre financeurs et financés est une condition de succès. Tout ce qui les rapproche est positif car cela facilite la compréhension des enjeux et la gestion des risques : les fonds d'investissement par secteur, les fonds d'investissement régionaux, les *business angels* et les sociétés de capital-risque devraient notamment se focaliser sur l'accompagnement des PME à fort potentiel de développement aux moments clefs de leur vie (c'est-à-dire notamment dans les périodes de maturation de nouveaux produits ainsi que cela a été mis en évidence dans l'avis du CESE sur les biomédicaments).
- l'orientation de l'épargne vers le financement direct des entreprises. Cela pose la question de l'assainissement des finances publiques et celle du drainage vers le capital des sociétés de fonds stables comme ceux des compagnies d'assurance.
- l'attractivité des territoires : elle implique notamment d'examiner les charges fiscales et sociales des entreprises en relation avec les services qui leur sont rendus.

Proposition 11. À l'occasion des États généraux de l'industrie : changer les règles du jeu en donnant la possibilité aux régions qui le souhaitent de créer un Fonds d'investissement régional doté en partie par le FSI ; faire de même des appels à projet pour les filières industrielles ; fixer des règles de gouvernance strictes impliquant un contrôle a posteriori par la collectivité nationale.

Proposition 12. Prendre une position ferme sur Solvabilité 2 pour éviter la réduction consécutive du poids des actions dans le portefeuille des assureurs et renforcer les dispositifs d'encouragement à l'investissement dans les entreprises en France.

Au-delà, des questions de politique économique demeurent : comment maintenir la cohérence entre les taux de change et la situation économique des pays ? Où créer un marché boursier pour les PME après la fusion Euronext/NYSE ? Restera aussi à convaincre le grand public, les responsables politiques et les investisseurs sur l'intérêt de la vision à long terme -et donc sur les critères de gestion associés- et sur le niveau de rémunération du capital associé à la prise de risque.

4. Un nouveau pacte économique et social

Un nouvel horizon apparaît, qui implique beaucoup de bouleversements pour les salariés en poste car les mouvements seront souvent trop marqués pour être gérés seulement par l'adaptation des recrutements. La sécurisation des parcours professionnels est donc une nécessité car il ne saurait être question de faire porter le poids des restructurations sur les seuls salariés.

Le niveau de l'emploi, son évolution déterminent la cohésion sociale. En même temps, les compétences sont un des facteurs clefs de la réussite industrielle. La préparation des nombreux départs à la retraite qui s'annoncent dans l'industrie doit être une préoccupation partagée. Tout cela milite pour poser clairement les termes et les conditions des mutations professionnelles à venir

Proposition 13. Au niveau territorial et par filières industrielles, anticiper les évolutions de l'emploi dans le cadre de démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et les faire connaître. Adapter la formation initiale et continue aux besoins. Généraliser le contrat de transition professionnelle qui maintient le lien salarial jusqu'au reclassement.

Proposition 14. Affirmer une volonté d'accroissement des qualifications dans l'industrie associée à des bonds de performance. Dans cette perspective, évaluer les conséquences et, le cas échéant, réexaminer le dispositif d'exonération des charges sur les bas salaires (domaines d'application, effets sur la qualification des emplois, effet de seuil ?).

Les conditions de réalisation de ces transformations industrielles dépendent aussi du management. S'il n'est pas question de réglementer l'organisation des entreprises, la culture commune doit encourager la localisation des centres de décision en France et en Europe, le partage d'une vision à long terme entre les dirigeants et les salariés, la stabilité de l'actionnariat et condamner les comportements déviants, peu fréquents, mais très contreproductifs, car ils nuisent à l'image des entreprises et des entrepreneurs.

C'est un nouveau contrat qu'il faut passer au sein de la collectivité nationale en inscrivant les perspectives individuelles et collectives dans une dynamique de modernisation de l'industrie qui remplace le plein emploi en perspective.

C - UNE VOLONTÉ DE TOUS LES ACTEURS

Aujourd'hui, il ne peut plus être question d'une transformation colbertiste. C'est la réunion des initiatives qui assurera le succès dès lors que l'urgence est décrétée. Encore faut-il que tous les acteurs partagent une même ambition et qu'un large débat ait lieu garantissant la prise en compte du point de vue de toutes les parties prenantes et que les priorités aient été énoncées. L'État en tant que développeur et garant de la cohésion nationale aura nécessairement un rôle fondamental.

1. Encourage le développement des PME

Les exemples étrangers le démontrent de même qu'un certain nombre d'aventures industrielles en France : les PME constituent une force avancée pour une industrie qui innove, qui adapte vite et en continu ses produits et ses services aux marchés. Dès lors, elles peuvent donner des perspectives mobilisatrices à leurs salariés. L'esprit d'entreprise doit être encouragé et valorisé.

Le développement des PME est ainsi une « ardente obligation » qui s'impose à tous : grandes entreprises, syndicats professionnels et syndicats de salariés, collectivités publiques, État. Il s'agit d'accompagner les entrepreneurs qui ont des projets, qui font grandir leur entreprise pour atteindre la tranche supérieure à 500 salariés (la France aujourd'hui compte 2 500 entreprises de cette taille contre plus de 6 000 en Allemagne). Pour cela il faut apprendre à dépasser les cloisonnements et à cultiver les coopérations. Les forums d'échange stratégique entre les donneurs d'ordre et leurs sous-traitants considérés comme des partenaires de développement technologique doivent ainsi être encouragés avec la perspective que les fournisseurs développent des projets ce qui justifie de situer une partie de la valeur ajoutée (et de la propriété intellectuelle) en leur sein.

Proposition 15. Accueillir et favoriser les projets des entrepreneurs qui proposent des partenariats d'entreprises construits autour d'intérêts communs par filière industrielle ou par territoire, ce qui implique un *a priori* favorable, voire une volonté explicite, des grands donneurs d'ordre et des structures publiques, comme dans les pôles de compétitivité.

Proposition 16. Dans le cadre d'une approche globale de la politique fiscale, évaluer et adapter les dispositifs d'encouragement fiscal (impôt sur les plus values, sur les successions) au réinvestissement dans la PME et à l'investissement des dirigeants dès lors qu'en contrepartie sont pris des engagements sur la durée.

2. Une « économie entrepreneuriale de la connaissance » ancrée dans les territoires

La dimension territoriale est déterminante pour les échanges entre les hommes et pour la circulation des idées, la région doit devenir le lieu de création d'une chaîne de solidarité naturelle entre les entreprises, les universités, les banques et les services. C'est aussi dans les bassins d'emplois qu'on traite le mieux les sujets d'emploi et de qualification parce que le territoire est le champ de référence pour les salariés.

La création des pôles de compétitivité et le rapprochement qu'ils permettent entre recherche et industrie ont pour objectif de focaliser les actions sur les technologies et sur les domaines porteurs. Ils joueront pleinement leur rôle dès lors que les plus significatifs auront une réelle dimension mondiale ce qui implique de les sélectionner et de leur donner les moyens. Il faut maintenant mettre les régions en situation de jouer un rôle d'acteur puissant dans le développement économique en utilisant leur position dans le concert européen, leurs atouts de proximité et de connaissance du tissu économique et laisser une grande liberté d'initiative à celles qui ont une réelle volonté de s'engager.

Proposition 17. Encourager les régions qui le souhaitent à élaborer une stratégie industrielle de proximité, en liaison avec le développement des pôles de compétitivité et partagée avec les acteurs locaux sur les investissements à réaliser et les étapes à franchir. Mettre en place des partenariats pour construire les infrastructures (physiques, de connaissances et institutionnelles) d'accueil et de soutien régional des entreprises.

Enfin, la France devrait s'appuyer sur sa présence dans le monde grâce à ses collectivités ultramarines et à sa zone économique exclusive. Elle doit rechercher comment faire fructifier cet avantage, ce qui implique de prendre en compte la situation et les atouts de chaque collectivité en fonction de son environnement économique, géographique et monétaire. De possibles évolutions statutaires (dérogation au statut européen des régions ultrapériphériques ou des pays et territoires d'Outre-mer par exemple) doivent aussi être considérées.

3. Un État développeur

L'État doit stimuler la prospective industrielle en appuyant la réflexion de toutes les parties prenantes, et en particulier des industriels eux-mêmes. Parce qu'au delà du rôle fondamental des entrepreneurs, beaucoup relève du choix politique, l'État doit développer pour l'industrie une vision cohérente et assurer un environnement attractif, stable et prévisible. Ce sont des priorités qui imposent à la fois :

- de disposer d'une vision d'ensemble sur les évolutions à conduire dans les activités productives en considérant en particulier les transformations à venir dans les modes de production et de commercialisation pour lutter contre le changement climatique et pour garantir l'approvisionnement en énergie.
- de redéfinir les conditions de l'intervention de l'État dans un cadre où il faut responsabiliser les entreprises et toutes les parties prenantes, garantir l'excellence au niveau mondial et assurer la cohésion sociale. Cela implique un équilibre entre des actions sectorielles (où la commande publique peut jouer tout son rôle), l'encouragement à l'initiative locale et des initiatives lourdes de l'État lorsqu'il s'agit d'innovations radicales (et notamment des moyens financiers pour les projets structurant l'avenir).
- de mettre en place ou de faire évoluer les politiques d'aides publiques, de commande publique, de fiscalité en cohérence avec l'objectif de développement en France d'une armature industrielle solide et compétitive.
- d'évaluer par rapport à ces objectifs l'efficacité des politiques décidées et des contributions publiques engagées, ce qui permettra de focaliser les moyens.

Proposition 18. Réorienter les aides publiques (16 milliards d'euros dont 80 % pour cent grands groupes) et la commande publique en direction des PME qui innovent (dans l'esprit d'un « *small business act* » qui devrait concerner aussi les territoires ultra-marins). Mettre en œuvre réellement le Code des marchés publics et la notion de « mieux-disant », pour que les acheteurs publics puissent alléger les contraintes - réglementaires ou d'usage - lorsqu'ils poursuivent des objectifs légitimes d'intérêt général.

Proposition 19. Conjointement avec l'affirmation du rôle des autres parties prenantes, définir celui de l'État comme développeur en traitant sa perte de compétences sur les sujets industriels (renforcement de l'ingénierie publique, attractivité accrue des fonctions, passerelles public-privé). Mettre en place une cartographie industrielle critique et actualisée des projets régionaux et des filières, en particulier avec les outils statistiques adéquats, pour fonder la décision politique.

4. Refonder la politique industrielle européenne

Le temps est venu de valoriser le réservoir unique de savoir-faire et de technologies que constitue l'Europe.

L'Union européenne est le premier marché mondial. Il doit être le premier champ d'action pour l'industrie française. C'est aussi le lieu où s'élaborent les normes techniques, sociales et désormais environnementales qui ont souvent été reprises par les organisations internationales (OIT, OMC, ISO...). Mais l'ambition de l'Union européenne pour son industrie est aujourd'hui faible même si la stratégie de Lisbonne avait pour vocation d'établir les fondations du développement en investissant dans les compétences et les infrastructures.

En complément de son action sur ses propres politiques, la France doit développer des partenariats avec les autres pays européens ; elle doit contribuer avec l'Allemagne - du fait de l'impact d'une action commune aux deux grands pays - à une refondation du modèle européen en matière industrielle. Bien entendu, cette démarche volontariste nécessitera de dépasser les obstacles juridiques pour viser les finalités économiques, de croissance et d'emploi, et d'inverser la pyramide en simplifiant les processus pour les entreprises. L'exemple d'Airbus qui a ancré l'idée européenne dans l'esprit et le cœur des citoyens d'Europe montre la voie à suivre.

Proposition 20. À partir des démarches lancées en France : multiplier les partenariats européens binationaux pour lancer de grands programmes public-privé afin de créer des champions européens dans des domaines manifestement transnationaux du fait de l'ampleur des efforts de R&D : aéronautique, agroalimentaire, énergies du futur, TIC, biotechnologies, séquestration du CO₂... ; s'appuyer sur ces dynamiques pour prendre avec l'Allemagne une initiative politique de révision du droit européen de la concurrence et des OPA.

*

* * *

Ce reclassement de nos valeurs en faveur du monde productif, d'une industrie durable et respectueuse de son environnement et de ses salariés passe par un débat permanent et argumenté sur :

- les transformations du monde et ce qu'elles impliquent pour les nouveaux besoins collectifs et les attentes des clients ;
- les mutations technologiques et les innovations y compris managériales dans les entreprises ;
- l'équilibre entre diversité régionale et cohérence nationale et européenne.

Car, au-delà de la mutation de la politique industrielle, c'est d'un changement de paradigme qu'il s'agit. Il faut que « la France aime son industrie » et pour cela qu'elle la réintègre dans sa culture :

- en remplaçant au centre des projets la notion de progrès et d'innovation.
- en valorisant et en ouvrant davantage l'emploi productif à toutes les composantes de la société par une meilleure intégration de jeunes issus de l'immigration, de femmes, de seniors.
- en se déployant, commercialement au moins, vers les autres pays, notamment l'Europe, mais aussi spécifiquement les pays en développement pour construire l'industrie dont le monde a besoin.

Un débat est d'autant plus nécessaire que les parties prenantes se multiplient et leur cohésion détermine le résultat d'ensemble. Le Commissariat général au plan a pu dans le passé offrir un lieu pour ces échanges. Aujourd'hui, les régions doivent y prendre toute leur place, aux côtés de l'État et de toutes les parties prenantes (entrepreneurs, filières, organisations professionnelles et syndicales). Le CESE, représentant de la société civile dans toutes ses composantes, appuyé par les CESR au niveau régional, semble bien placé pour organiser cette confrontation permanente des idées et proposer des actions ambitieuses.

*
* *

L'avenir de notre industrie, sa compétitivité passent par un nouvel écosystème favorable à son épanouissement et une révolution culturelle visant le développement d'une industrie ouverte sur la société. Les grandes potentialités de développement qui existent seront exploitées si les blocages actuels sont dépassés et si le moyen et le long terme sont privilégiés. Il faut passer à l'action dès lors que le débat a eu lieu. C'est une responsabilité collective qui implique d'abord bien sûr les entreprises et les entrepreneurs, mais aussi les responsables politiques, syndicaux et au-delà tous les Français. Tel est le sens de nos propositions.

Résultat du vote de la section, le 3 décembre 2009

Nombre de votants : 20

Ont voté pour : 18

Agriculture	MM. Ducroquet, Gremillet
Artisanat	M. Perrin
Associations	M. Leclercq
CGT	Mmes Bressol, Kotlicki
CFDT	M. Legrain
CFE-CGC	M. Van Craeynest
CFTC	Mme Courtoux
Entreprises privées	Mme Clément, MM. Gardin, Lemor, Salto, Schilansky
Entreprises publiques	MM. Ailleret, Marembaud
Personnalités qualifiées	MM. Marseille, Obadia

Se sont abstenus : 2

CGT-FO	MM. Bouchet, Porte
--------	--------------------

TITRE VIII
QUELLE AGRICULTURE EN FRANCE
ET EN EUROPE, PERMETTRA DE SATISFAIRE
LES BESOINS DES CONSOMMATEURS
ET DE RELEVER LES DÉFIS ALIMENTAIRES
ET ENVIRONNEMENTAUX MONDIAUX ?

Contribution présentée par
M. André Thévenot, rapporteur
au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation

Le 7 juillet 2009, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section de l'agriculture et de l'alimentation, dans la perspective de la saisine cadre *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la préparation d'une contribution sur le thème « Quelle agriculture, en France et en Europe, permettra de satisfaire les besoins des consommateurs et de relever les défis alimentaires et environnementaux mondiaux ? ».

La section a désigné M. André Thevenot, président de la section, comme rapporteur.

*
* *

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. François PURSEIGLE, maître de Conférences en sociologie à l'Université de Toulouse;
- Mme Sandrine PAILLARD, directrice de l'Unité prospective de l'INRA.

Le rapporteur tient à exprimer à tous ses remerciements pour leurs apports aux travaux.

INTRODUCTION

L'agriculture française qui a déjà connu de profondes évolutions tant techniques que sociologiques durant les dernières décennies est aujourd'hui confrontée à des difficultés nouvelles et à des contraintes multiples.

Tout d'abord, la libéralisation des échanges et ses conséquences sur les marchés intérieurs, l'abandon progressif des mécanismes communautaires de régulation, ainsi que la financiarisation de l'économie et la spéculation sur les matières premières, se traduisent par une volatilité accrue des prix agricoles qui met en péril la viabilité des exploitations quelles que soient les productions considérées.

Ensuite, on observe, en réponse aux attentes des consommateurs et des citoyens, un renforcement permanent des normes sanitaires, sociales et environnementales, aux niveaux national et communautaire, dont les disparités génèrent des distorsions de concurrence y compris parfois au sein de l'Union elle-même. Le respect de ces normes requiert la mise en œuvre de techniques de plus en plus complexes et des investissements qui altèrent la compétitivité de ce secteur, pourtant essentiel pour notre économie, notamment en termes d'emplois et de balance commerciale.

Deux questions cruciales se posent pour l'agriculture française de demain : quels nouveaux mécanismes imaginer pour assurer l'indispensable régulation des marchés agricoles, et quel sera le modèle agricole de l'avenir ? En effet, s'agissant du second point, l'exploitation familiale qui a longtemps constitué le fondement de l'agriculture nationale n'apparaît plus comme la solution unique, adaptée à toutes les zones géographiques et à toutes les productions. On constate actuellement qu'un nombre croissant d'exploitations agricoles évoluent vers de nouvelles formes d'organisation, analogues à celles des entreprises des autres secteurs d'activité, que ce soit en termes de structure capitalistique ou de modes de gestion interne. Ces nouvelles formes n'apparaissent pas en mesure de prendre pareillement en compte toutes les finalités de l'agriculture : sa vocation nourricière tout d'abord, mais aussi ses autres externalités positives comme l'aménagement des territoires, la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité, ou encore l'entretien des paysages.

C'est pourquoi, il n'y aura sans doute plus dans l'avenir un seul modèle agricole mais la coexistence de différents modes d'organisation, un « bouquet de modèles », dans lesquels, hommes et femmes, chefs d'exploitation et salariés, devront continuer à jouer un rôle prépondérant que seules la maîtrise des capitaux engagés et la responsabilité personnelle peuvent garantir. C'est, par conséquent, un nouveau contrat social et environnemental, bien entendu économiquement viable, qu'il s'agit d'élaborer pour l'agriculture française et européenne, dans un univers technique en perpétuel mouvement.

I - RÉGULER LES MARCHÉS ET STRUCTURER LES FILIÈRES POUR ASSURER LA VIABILITÉ DES EXPLOITATIONS

L'agriculture s'inscrit dans une délicate dualité : elle est à la fois un secteur économique à part entière, c'est-à-dire soumis à la réalité des marchés, mais aussi une activité spécifique et vitale car elle sert avant tout à nourrir la population. Le premier aspect implique que pour se développer et faire vivre ceux qui la constituent, l'agriculture française doit être compétitive par rapport à ses concurrentes. Le second justifie qu'elle fasse l'objet de règles particulières pour éviter qu'elle ne soit laissée à la merci de la loi des marchés, de la spéculation et de la recherche de profits ainsi que des aléas climatiques. Pour atteindre cet objectif, il convient d'agir de manière complémentaire aux niveaux communautaire et national. Les objectifs initiaux et les modalités de mise en œuvre de la Politique agricole commune, ont progressivement été remis en cause: abandon des mécanismes d'intervention, fin programmée des quotas laitiers et des droits à produire, découplage des aides... Il est par conséquent temps de concevoir et de bâtir une nouvelle Politique agricole et alimentaire commune.

A - AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

Depuis quelques années, la principale difficulté économique à laquelle sont confrontés les agriculteurs repose sur la forte et souvent imprévisible volatilité des prix qui, par ailleurs, pénalise également les consommateurs et les transformateurs de produits agricoles. Cette volatilité a des causes multiples et interdépendantes parmi lesquelles la libéralisation des échanges, l'abandon des mécanismes communautaires de régulation des prix et des stocks et le développement de la spéculation sur les matières premières, prennent une large place.

Pour le Conseil économique, social et environnemental, il apparaît indispensable d'imaginer des outils innovants pour permettre d'amortir les chocs provoqués à tous les échelons des filières concernées par des évolutions brutales des cours des produits agricoles. Ces mécanismes bien que structurels, devront être suffisamment flexibles pour n'être actionnés que lorsque la situation l'exigera.

Parallèlement, du fait de son rôle essentiel d'alimentation de l'humanité, la spécificité de l'agriculture doit être clairement et définitivement reconnue au niveau international. L'adaptation des règles en matière d'échanges et de marchés des produits agricoles est pour le CESE un combat essentiel que l'Union doit porter.

Par ailleurs, pour qu'une saine concurrence puisse s'exercer entre tous les acteurs, il faut que ceux-ci soient placés dans les mêmes conditions. Or, on observe que les normes sociales, sanitaires et environnementales que doivent respecter les agriculteurs français, fixées pour répondre aux attentes des citoyens et des consommateurs, sont souvent plus contraignantes que celles qui existent

en dehors de l'Union, voire au sein de certains États-membres, ce qui induit des distorsions de concurrence manifestes. C'est par exemple le cas pour la production de fraises en Espagne.

Dans l'attente d'une harmonisation par le haut, nécessaire au niveau international, qui pourrait être favorisée, s'agissant des normes sociales, par la ratification de la convention de l'OIT, notre assemblée est favorable, dans l'immédiat, à une harmonisation au sein de l'Union, en veillant bien sûr à son application effective par tous les États-membres. De plus, le CESE propose d'instituer une préférence communautaire rénovée qui se fonderait sur la prise en compte des règles européennes plus rigoureuses en matière de conditions de production et de transformation des denrées alimentaires, adoptées pour répondre aux attentes de la société.

Enfin, l'agriculture est plus que tout autre secteur d'activité soumise à de nombreux aléas. Aux risques économiques, s'ajoutent en effet les conséquences du climat ou les crises sanitaires souvent imprévisibles et indépendantes du respect des normes en vigueur. Au regard du caractère crucial du rôle et de la place de l'agriculture, pour le CESE, il convient d'inventer de nouveaux outils de gestion des risques en mixant l'assurance du risque « rendement » et du risque « prix », s'approchant ainsi des assurances « chiffre d'affaires » ou « marge de l'exploitation ». De même, il s'avère nécessaire de renforcer et de faciliter l'accès des agriculteurs aux dispositifs d'assurance contre les crises agricoles.

B - AU NIVEAU NATIONAL

Même si la mondialisation réduit les marges de manœuvre de chaque État-membre et que, par conséquent, c'est principalement au niveau communautaire qu'il convient d'agir, notre pays peut adopter certaines mesures pour aider au développement durable de son agriculture.

La première d'entre elles concerne l'organisation des filières. En effet, pour pouvoir être performant dans la durée chaque secteur doit s'appuyer sur des rapports de force et un partage de la valeur ajoutée équilibrés entre tous ses maillons. Pour cela, en complément des politiques publiques de régulation, l'existence d'interprofessions regroupant des représentants de tous les acteurs habitués à se rencontrer pour confronter leurs visions respectives des marchés, est un élément facilitant l'adoption de décisions négociées en commun et acceptées par tous. Or aujourd'hui, ce n'est pas le cas pour toutes les filières de productions. On constate ainsi de fortes disparités dans leur structuration et leur fonctionnement respectifs. Par ailleurs, les interprofessions ont un rôle important à jouer en matière de régulation car seule une bonne articulation entre politiques publiques et interventions des acteurs privés, peut être efficace.

Pour le Conseil économique, social et environnemental, il convient d'adopter des mesures appropriées pour rationaliser l'organisation de ces filières.

De plus, les relations commerciales entre producteurs, transformateurs et distributeurs doivent être clarifiées et mieux encadrées afin de rendre plus transparentes et de mieux contrôler les marges et la répartition de la valeur dans les filières agroalimentaires. C'est un des objectifs de la récente Loi de modernisation de l'économie (LME) dont les dispositions doivent être pleinement appliquées et les impacts régulièrement évalués. Le développement de relations contractuelles, respectant un cadre fixé collectivement au niveau national sous l'égide des Pouvoirs publics, doit être encouragé car celles-ci apparaissent comme l'alternative actuellement la plus crédible au laisser-faire des marchés. Cette contractualisation doit, elle aussi, contribuer à rééquilibrer les rapports de force et la répartition des marges entre les agriculteurs, les PME, les grands groupes de l'agroalimentaire et la grande distribution.

Par ailleurs, pour aider les agriculteurs à surmonter les crises, la constitution d'une épargne de précaution durant les périodes plus favorables doit être encouragée grâce à l'assouplissement du dispositif fiscal sur les déductions pour aléas. De la même manière, notre assemblée considère qu'il serait utile de mener une étude approfondie sur le régime fiscal des exploitations et sur l'intérêt éventuel de le rapprocher de celui des sociétés, compte tenu notamment des grandes évolutions constatées concernant leur statut juridique. Dans ce cadre, la question des structures individuelles, pour lesquelles la situation de l'exploitant est actuellement confondue avec celle de son exploitation, mériterait un examen particulier.

Enfin, la situation démographique de l'agriculture française est actuellement préoccupante : le vieillissement de la population nécessite que de nombreux jeunes deviennent agriculteurs. En 2008, on évalue à environ 10 000 le nombre des installations de jeunes agriculteurs. Cependant, seules 6 300 d'entre elles ont bénéficié du dispositif d'aides qui permet d'assurer dans plus de 90 % des cas la viabilité à moyen terme. Cette proportion chute à moins de 70 % pour les installations non aidées pour des raisons diverses. Cela signifie que l'an dernier un peu plus de 8 000 nouvelles exploitations a priori « durables » ont été créées, ce qui est insuffisant au regard des 9 670 exploitations professionnelles qui ont disparu en moyenne chaque année entre 2000 et 2007. Les difficultés économiques rencontrées par le secteur ne favorisent pas les vocations. C'est pourquoi, le CESE considère qu'il faut renforcer les dispositifs incitatifs existants, notamment en termes financiers, par des dispositifs d'accompagnement personnalisé durant les premières années consécutives à l'installation pour éviter que durant cette période cruciale pour l'avenir de son exploitation, le jeune agriculteur ne se retrouve seul face aux difficultés auxquelles il est immanquablement confronté.

Sur un autre plan, il conviendrait de remettre en place des dispositifs de contrôle des structures et favoriser l'accès des jeunes dans le cadre de leur installation aux terres disponibles, et ainsi limiter les agrandissements « de confort » des grandes exploitations existantes. Des mesures allant dans le même sens sont également à mettre en place, s'agissant de la redistribution des droits à produire.

Enfin, pour renforcer la viabilité des exploitations et assurer des revenus décents à leurs responsables et à leurs salariés, un effort doit être réalisé pour identifier les marchés porteurs et à plus forte valeur ajoutée. La France a ainsi développé depuis de nombreuses années une politique volontariste qui s'est révélée performante, basée sur la différenciation, notamment fondée sur les produits sous signes de qualité (label rouge, AOC...). Aujourd'hui, de nouveaux marchés s'ouvrent (produits biologiques, circuits courts...) car ils répondent aux attentes d'un nombre croissant de consommateurs. Pour les agriculteurs, ils constituent des opportunités, par les débouchés qu'ils offrent, mais imposent également des contraintes, par les investissements importants et la maîtrise de nouvelles compétences qu'ils requièrent. Le CESE souhaite que ces démarches continuent à être encouragées. Toutefois, il entend également attirer l'attention de tous les acteurs concernés, et en premier lieu des producteurs, que les mesures incitatives dont bénéficient pour le moment ces productions ne sont possibles que parce qu'il s'agit encore de « niches ». Dès lors qu'elles se développeront de manière significative, elles s'intégreront dans des marchés à part entière avec toutes les règles de concurrence afférentes. De plus, l'existence de produits biologiques ou sous signes de qualité ne doit pas conduire le consommateur à considérer que les autres productions « conventionnelles » françaises, ne présentent pas elles-aussi des garanties en termes de traçabilité, de sécurité sanitaire ou encore de respect de normes environnementales et sociales.

II - VEILLER À LA PRÉSERVATION DU POTENTIEL FONCIER AGRICOLE

La première condition pour que l'agriculture réponde à sa fonction nourricière et accomplisse les autres missions que la société lui assigne, notamment en termes de préservation de la biodiversité, de capture du CO₂ et de gestion rationnelle de l'eau, est qu'elle puisse disposer des surfaces qui lui sont nécessaires. Même si l'amélioration des techniques a permis une progression importante des rendements ou de nouveaux modes de production nécessitant moins de surfaces, le foncier agricole disponible risque néanmoins d'être insuffisant dans l'avenir. En effet, dans notre pays, le processus d'artificialisation des terres, c'est-à-dire l'urbanisation ou la construction d'infrastructures, s'accélère fortement : il « disparaissait » ainsi environ 54 000 ha par an dans les années 1980, l'agriculture en perd actuellement environ 75 000. Cette véritable hémorragie est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient le plus souvent en zones périurbaines, c'est-à-dire là où les parcelles sont les plus fertiles et les plus

faciles à exploiter. De plus, on assiste aujourd'hui à l'émergence d'une nouvelle forme d'utilisation non agricole des terres liée à la production d'énergie dite renouvelable (éolienne, photovoltaïque) qui contribuent elles-aussi et de manière de plus en plus significative à amputer le potentiel agricole foncier. Il convient par conséquent d'utiliser, voire de renforcer, les dispositifs juridiques et réglementaires existants, destinés à mieux protéger les terres agricoles.

Dans ce but, le Conseil économique, social et environnemental souhaite que l'État veille à la mise en œuvre d'une politique nationale de long terme. Celle-ci pourrait s'appuyer à la fois sur la définition de zones agricoles et naturelles pérennes, sur la prise en compte de l'agriculture comme une activité prioritaire lors de l'établissement des documents d'urbanisme, ainsi que sur l'autorisation préalable émanant d'une commission départementale, placée sous l'autorité du Préfet, pour toute décision de « déclassement » de terres agricoles au niveau communal.

III - FAVORISER LES INNOVATIONS TECHNIQUES POUR PRODUIRE PLUS ET MIEUX

A - RENFORCER LES POLITIQUES DE RECHERCHE

Pour répondre aux différents défis (économique, alimentaire, environnemental, social, climatique) auxquelles elle est confrontée, l'agriculture française devra devenir encore plus efficace qu'aujourd'hui. Au regard de l'évolution démographique prévue, les experts sont unanimes quant à la nécessité de doubler la production agricole mondiale d'ici 2050. Cela signifie que les rendements doivent poursuivre leur augmentation à un rythme soutenu, la qualité sanitaire et nutritionnelle des productions continuer à s'améliorer, l'utilisation de l'eau être plus rationnelle et les ressources naturelles préservées.

Pour ce faire, la généralisation des techniques actuellement disponibles qui permettrait de réaliser des progrès considérables, ne saurait néanmoins suffire. C'est pourquoi, il apparaît indispensable de renforcer les efforts en matière de recherche agronomique, sans exclure *a priori* aucune des pistes envisageables c'est-à-dire notamment celle des biotechnologies, pour pouvoir le plus rapidement possible disposer des outils (semences, intrants, méthodes...) indispensables. Sur ce point, soulignons les nouvelles orientations de la recherche qui portent sur le développement d'une agriculture dite « écologiquement intensive », fondée sur la connaissance des interactions entre les éléments présents à l'état naturel pour permettre notamment une meilleure valorisation des différents composants du sol.

Dans ce cadre, la recherche publique doit jouer un rôle déterminant car elle ne répond pas qu'à des exigences économiques, généralement de court terme, mais est garante du respect de normes sociales et éthiques visant à assurer la durabilité de l'agriculture. Toutefois, la complexité et l'ampleur des travaux à mener impliquent des investissements, humains et financiers, que notre pays ne saurait assumer seul. Par conséquent, la mise en place d'une véritable politique

communautaire de recherche agronomique, associant tous les acteurs intéressés, y compris les entreprises privées européennes du secteur concerné, apparaît nécessaire. De plus, notre assemblée souhaite que dans le cadre des investissements qui seront réalisés en faveur de la recherche publique grâce au « Grand emprunt », le volet agronomique ne soit pas oublié.

La question de l'énergie apparaît également essentielle, du fait de la raréfaction progressive des produits fossiles. À ce titre, la possibilité de produire des biocarburants de deuxième génération devrait progressivement conduire à atténuer, voire à supprimer, la concurrence actuelle existante entre cultures alimentaires et non alimentaires. Dans cette perspective, il convient, parallèlement à la poursuite des efforts pour diminuer les consommations énergétiques des exploitations, de faire de la production d'énergie à partir des sous-produits agricoles (biomasse et méthanisation des lisiers) une véritable activité agricole, reconnue comme telle.

B - ASSURER LA DIFFUSION DES INNOVATIONS

Mettre au point des innovations utiles à l'agriculture ne constitue cependant qu'une première étape. Il faut qu'ensuite les agriculteurs aient connaissance de celles-ci, se les approprient et en généralisent la mise en œuvre. Pour ce faire, des liens étroits doivent exister entre les organismes de recherche et les représentants des agriculteurs. Cette relation doit fonctionner à deux niveaux: en prenant en compte les besoins des utilisateurs pour orienter les travaux de recherche, puis en faisant en sorte que les résultats obtenus soient facilement applicables. Cela signifie également que tous les dispositifs de vulgarisation, de formations, initiale et continue, et de développement soient renforcés.

Ce besoin d'assurer la diffusion des meilleures et des plus innovantes pratiques agricoles revêt une acuité particulière s'agissant de l'utilisation des intrants phytosanitaires pour laquelle les réglementations récemment adoptées, tant aux niveaux national que communautaire, visent à une réduction très importante. Au regard de la complexité et de la technicité des méthodes concernées, des efforts de pédagogie auprès des publics concernés apparaissent nécessaires. C'est pourquoi, le Conseil économique, social et environnemental soutient la démarche qui vient d'être engagée pour instituer un certificat d'aptitude actuellement en cours d'expérimentation, en la matière, et préconise de désigner un « référent » au sein de chaque exploitation. De même, il est favorable à une plus grande professionnalisation des distributeurs de produits phytosanitaires et à une réforme des modalités de délivrance de leur agrément.

Plus généralement, l'activité agricole ne cessant de gagner en complexité, elle exige des capacités d'expertise croissantes qui renforcent les besoins de formations initiale et continue des actifs agricoles, et de conseil externe.

C - CLARIFIER ET DÉPASSIONNER LE DÉBAT PUBLIC SUR L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNIQUES

Mener des travaux de recherche publique sur des sujets sensibles comme les biotechnologies puis assurer la mise en œuvre des innovations qui en découlent, ne peut se faire sans leur « acceptation sociale ». Or, on constate actuellement dans l'opinion publique des confusions à plusieurs niveaux sur ces sujets.

Tout d'abord, sur la nature des recherches car les progrès considérables réalisés en matière de sélection génétique par exemple, grâce au séquençage de l'ADN, permettent d'obtenir des résultats significatifs en matière d'amélioration des variétés de plantes et des races d'animaux, sans pour autant déboucher sur des manipulations contre-nature.

Ensuite, s'agissant des différents types de risques éventuels, on mélange généralement les aspects sanitaires et environnementaux.

Enfin, on constate une grande méconnaissance quant à l'importance des enjeux concernés, notamment économiques et sociaux que ce soit pour renforcer les performances de notre agriculture ou assurer son indépendance, en évitant notamment que le marché mondial des semences ne soit aux mains que de quelques grandes firmes multinationales.

Le Conseil économique, social et environnemental est convaincu que si des actions de communication objectives à destination du grand public étaient renforcées sur ces sujets déterminants pour l'avenir de l'agriculture française et communautaire, une part importante des réserves actuelles de l'opinion publique serait levée.

Dans ce cadre, il souhaite que soient mieux valorisés les travaux de toutes les structures d'expertise, d'évaluation et de concertation existantes comme le Haut-Conseil des biotechnologies, mais aussi l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) dont la fusion avec l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) vise à permettre une approche plus globale de l'évaluation des risques, sans oublier les académies scientifiques.

De même, la Commission nationale du débat public doit contribuer à associer et à éclairer nos concitoyens sur ces questions et les enjeux qu'elles comportent en assurant une information claire, indépendante et dépassionnée.

IV - AMÉLIORER L'INFORMATION DES CITOYENS ET DES CONSOMMATEURS SUR LA QUALITÉ, L'ORIGINE ET LE COÛT DES PRODUITS

L'agriculture doit veiller à entretenir une relation étroite et privilégiée avec les consommateurs, de plus en plus soucieux de connaître l'origine et les procédés de fabrication des produits alimentaires. En effet, même si leur prix demeure le premier critère de choix, ces éléments sont devenus le deuxième déterminant. Ce phénomène s'explique en grande partie par les récentes crises sanitaires (grippe aviaire) et les cas d'intoxication massive survenus dans certains pays et ont été très médiatisés (mozzarella en Italie ou lait pour bébés en Chine, par exemple).

C'est pourquoi, l'agriculture française doit poursuivre dans la voie qu'elle s'est tracée, en privilégiant la qualité de ses productions et en veillant à leur traçabilité. De plus, les produits sous signes de qualité, pour lesquels notre pays a été précurseur et qui relèvent pour la plupart d'entre eux désormais de réglementations communautaires, apportent des garanties renforcées en matière d'origine, notamment géographique, et de méthodes d'élaboration.

Parallèlement, il convient d'assurer une information complète des consommateurs en matière d'origine, de composition et de respect de normes sociales, sanitaires et environnementales à toutes les étapes de l'élaboration des produits. Ceci pose la délicate question de la réglementation de l'étiquetage des produits alimentaires qui doit permettre d'atteindre simultanément deux objectifs pourtant un peu contradictoires : fournir un maximum d'informations tout en restant simple et compréhensible. Sur ce point, il faut reconnaître qu'entre les mentions obligatoires liées à la composition des produits, celles qui concernent les signes de qualité, les messages à caractère publicitaire qui cherchent à revêtir une forme officielle (allégations nutritionnelles), les dénominations nationales (produit fermier...), le consommateur éprouve des difficultés à s'y retrouver. Ajoutons, qu'un débat est actuellement en cours au sein de l'Union quant à l'adoption d'une mention supplémentaire relative à l'origine UE ou non des produits agricoles ou des ingrédients pour les produits transformés mais qui ne porterait pas sur le lieu de fabrication. Celle-ci aurait l'avantage de favoriser, l'application de la préférence communautaire par le consommateur, en lui signalant que le produit concerné respecte des normes rigoureuses, synonymes de sécurité et de qualité alimentaires renforcées, ce qui a un coût. En revanche, cela ajouterait de la complexité aux étiquettes et impliquerait de définir des seuils dans la composition des nombreux produits intégrant des ingrédients intra et extracommunautaires.

Notre assemblée souligne qu'il lui paraît avant tout souhaitable de stabiliser durablement la réglementation. En effet, modifier en permanence l'étiquetage des produits ne peut que renforcer la confusion dans les esprits. Sur le fond, notre assemblée est favorable à la réduction des informations du niveau communautaire en se limitant à l'indication de la provenance UE/non UE et à celle relative aux produits biologiques dès lors que les règles dans ce domaine seront effectivement harmonisées. Parallèlement, pour le Conseil, tout ce qui concerne les mentions non obligatoires émanant des fabricants devraient être beaucoup plus encadré. Enfin, les consommateurs français connaissent et apprécient les signes de qualité de types « AOP », « IGP » ou « LABEL », qu'il convient par conséquent pour le CESE de maintenir et de mieux faire connaître.

De plus, notre assemblée soutient toutes les démarches engagées pour encourager la mise en place de circuits courts pour valoriser les productions locales. Parallèlement au développement de systèmes de vente directe, il est favorable, grâce au soutien des organismes consulaires compétents, à l'instauration de synergies à l'échelon départemental entre les producteurs et les commerçants et artisans locaux.

Sur un autre plan, pour renforcer les liens entre les agriculteurs et les citoyens/consommateurs, le CESE propose d'instituer une « semaine nationale de l'agriculture », le cas échéant au moment du Salon de l'agriculture de Paris pour bénéficier de sa forte couverture médiatique. Elle pourrait se concrétiser par l'accueil dans les exploitations durant une journée d'élèves mais aussi de tous les publics intéressés avec la participation effective des visiteurs aux travaux de la ferme. Dans le même temps, des agriculteurs pourraient se rendre dans les établissements scolaires, en particulier en milieu urbain, pour y présenter la réalité de leur métier. De nombreuses autres manifestations pourraient être organisées pour permettre de faire prendre conscience à nos concitoyens ce qu'est réellement l'agriculture, son rôle et ses enjeux.

Globalement, notre assemblée considère qu'il est souhaitable de mieux médiatiser l'ensemble des actions existantes ou à mettre en place pour renforcer les liens entre le monde agricole et le reste de la société. Dans ce cadre, la création d'un site internet annonçant ces manifestations et proposant des forums et des espaces de débats aux niveaux local et national serait, pour le Conseil, de nature à améliorer la connaissance des réalités agricoles, de la part de nos concitoyens.

V - REPENSER L'AGRICULTURE MONDIALE POUR RELEVER LES DÉFIS ALIMENTAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX PLANÉTAIRES

La situation alimentaire mondiale est catastrophique. La crise alimentaire de 2008 et les politiques suivies ces 30 dernières années par les institutions financières internationales ont aggravé la situation dans de nombreux pays en développement. Rappelons qu'environ 1/6^{ème} de l'humanité, soit plus d'un milliard de personnes souffrent de malnutrition. Cette situation exige de réellement appliquer le droit à la souveraineté alimentaire de chaque peuple. Aussi doit-on repenser la place de l'agriculture et de l'alimentation dans l'économie, secteurs stratégiques pour les populations. Le développement des agricultures locales y est primordial pour combattre la faim, répondre à l'augmentation de la population et des besoins alimentaires et faire face aux nouveaux défis des dérèglements climatiques et de l'environnement. Pour le CESE, les défis alimentaires et environnementaux requièrent une approche collective et une volonté politique de chaque pays ou groupe de pays de se doter de politiques agricoles.

C'est pourquoi, notre assemblée, soutient pleinement les actions menées par la FAO et demande que tous les États respectent totalement les engagements pris en faveur de l'aide alimentaire et de l'aide au développement, lors du Sommet de l'alimentation de 2007, qu'ils soient financiers, pour les contributeurs, ou relatifs à la bonne utilisation des fonds reçus, pour les bénéficiaires.

Le CESE formule plusieurs autres préconisations. Tout d'abord, à l'instar des positions défendues par le Mouvement pour une organisation mondiale de l'agriculture (MOMAGRI), il considère que l'agriculture doit faire l'objet d'un traitement adapté à l'importance des enjeux alimentaires planétaires, lors des négociations commerciales internationales dans lesquelles la situation des pays pauvres serait prise en compte grâce à des mesures douanières favorables. Pour le CESE, l'atteinte de ces objectifs serait facilitée par la mise en place d'une gouvernance mondiale de l'agriculture. Elle pourrait notamment instituer des mécanismes de régulation et de contrôle des investissements fonciers internationaux afin de préserver l'accès des paysans locaux à leurs terres.

De même, pour notre assemblée, les instances intergouvernementales, existantes ou à créer, devraient soutenir le rétablissement de politiques agricoles nationales ou régionales adaptées, dotées de financements publics et basées sur le respect de structures à caractère familial et à vocation nourricière. Celles-ci devraient intégrer la question de la création des infrastructures nécessaires au stockage, à la conservation, au transport et à la distribution des produits agricoles pour réduire significativement les pertes de récolte, une des causes de malnutrition. L'alimentation des populations locales pourrait également être améliorée grâce à la création de marchés agricoles régionaux destinés à éviter la

spéculation mondiale et l'utilisation croissante des terres en vue d'exportations (huile de palme, soja, biocarburants...)

Enfin, il convient d'optimiser le potentiel foncier cultivable disponible dans le monde entier, en y utilisant les meilleures pratiques agricoles qui seules peuvent garantir de meilleurs rendements, une gestion plus rationnelle de l'eau et la préservation des ressources naturelles et de la biodiversité.

CONCLUSION

La planète dispose du potentiel agricole nécessaire à l'alimentation de 9 milliards d'êtres humains, sans épuiser ses ressources naturelles car des réserves de productivité considérables existent.

Pour les mobiliser sans porter atteinte à l'environnement, l'agriculture qu'elle soit française, européenne ou mondiale doit faire appel à trois principaux outils : l'innovation, la régulation et l'organisation.

L'innovation, tout d'abord, car les efforts de recherche, en particulier publique, doivent être intensifiés pour continuer à mettre au point des techniques agronomiques performantes pour produire plus et mieux. Elles doivent être largement diffusées et, pour cela, faire l'objet de programmes de formations initiales et continues permettant l'acquisition de compétences professionnelles sans cesse croissantes.

La régulation, ensuite, car l'agriculture du fait de sa vocation nourricière ne peut être livrée à la seule loi des marchés et donc être exposée à la spéculation financière. Elle ne peut pas non plus relever uniquement d'entreprises à finalité purement capitalistique.

L'organisation, enfin, car l'amélioration de la structuration des filières est nécessaire pour assurer, grâce au rééquilibrage des rapports de force entre les différents acteurs (agriculteurs, transformateurs et distributeurs), une répartition harmonieuse des marges et donc garantir à tous les actifs de l'agriculture la « juste rémunération » de leur activité.

Il s'agit par conséquent de renforcer l'alliance entre la nature, la technique, l'économique et le social pour permettre aux paysans et à tous ceux qui font l'agriculture de continuer à jouer un rôle essentiel pour nourrir leurs contemporains et valoriser les territoires.

Résultat du vote de la section, le 2 décembre 2009

Nombre de votants : 16

Ont voté pour : 13

Agriculture	MM. AUSSAT, BASTIAN, de BEAUMESNIL, BOISSON, ROUGIER, THÉVENOT
Artisanat	M. DUPLAT
CFDT	M. MALTERRE
Coopération	M. FRITSCH
Entreprises privées	M. LEBRUN
Personnalités qualifiées	MM. GENTILINI, PASTY
UNAF	M. GUIMET

Se sont abstenus : 3

CGT	Mme HACQUEMAND
CGT-FO	MM. BOUCHET, MAZUIR

TITRE IX
QUELLE POLITIQUE ÉCONOMIQUE
ET SOCIALE POUR SURMONTER LA CRISE ?

Contribution présentée par
M. Henri Feltz, rapporteur
au nom de la section des questions économiques générales
et de la conjoncture

Le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a décidé, le 7 juillet 2009, de saisir les sections et délégations d'un thème de réflexion commun.

Dans le cadre de ce travail visant à *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la section des questions économiques générales et de la conjoncture a été chargée de traiter de la question *Quelle politique économique et sociale pour surmonter la crise ?* Elle a désigné M. Henri Feltz comme rapporteur.

*
* *

La crise économique et financière en cours ne constitue pas une surprise. Les avis de notre assemblée ont ainsi, dès 2004, mis en avant les exigences d'une mondialisation plus juste, la gravité des déséquilibres mondiaux et les dérives de la globalisation financière. La question n'était pas tant, à nos yeux, la possibilité d'une crise que le moment où les bulles immobilières et financières éclateraient. L'avis adopté l'an passé (*La conjoncture économique et sociale en 2008*, JO n° 17 du 4 juin 2008) considérait déjà que la crise des *subprimes* pouvait déboucher sur une crise économique mondiale.

Loin d'être seulement conjoncturelle, la crise actuelle résulte des contradictions de la mondialisation, comme l'a bien montré l'avis sur *La conjoncture économique et sociale en 2009* (JO n° 16 du 3 juin 2009) dont s'inspirent très largement les analyses qui suivent : le gonflement de l'endettement public et privé dans les pays développés, l'ampleur des déficits jumeaux américains face aux excédents des pays émergents, la nécessité de répondre aux exigences d'un développement durable. La débâcle financière (cf. *La crise bancaire et la régulation financière*, JO n° 6 du 6 mars 2009) trouve son origine et s'intègre dans une crise structurelle de l'économie mondiale, dominée par une logique « *court-termiste* » visant en priorité le rendement financier et la création de valeur boursière, au détriment du développement de l'entreprise. Cette rupture systémique traduit les déséquilibres résultant d'un double processus :

- un partage des richesses plus défavorable aux salaires au plan mondial que lors de la phase d'essor de l'après guerre et une distribution des revenus de plus en plus inégalitaire, avec une montée démesurée des rémunérations les plus élevées et l'augmentation du nombre de « *salariés pauvres* » ou de la précarité ;
- une affectation des profits à la distribution de dividendes au détriment de l'investissement productif.

Une baisse de 2,3 % du PIB est prévue pour l'économie mondiale en 2009 selon *Consensus forecasts* de septembre 2009 (+ 2,6 % en 2010). En tout état de cause, la crise économique (en dépit de certaines améliorations) et financière (avec le problème persistant posé par les « *actifs pourris* ») est loin d'être finie. Elle se traduit, en particulier, par une très forte montée du chômage (qui atteignait ainsi 9,7 % de la population active en août dernier aux États-Unis contre 6,2 % un an auparavant), de sorte que le nombre de chômeurs dans le monde pourrait s'élever, selon le Bureau international du travail, à 239 millions de personnes en fin d'année (+ 51 millions par rapport à 2007). C'est ce qui explique l'appel lancé en septembre par les dirigeants des pays du G20, au maintien des mesures de relance monétaire et budgétaire pour ne pas entraver la reprise. Les perspectives de « *sortie de crise* » dans chacune de ces dimensions dépendront de la capacité des mesures de restauration du système de crédit et de soutien de l'activité à susciter la reprise. Mais la pérennité de cette dernière sera conditionnée à la mise en œuvre de changements structurels des orientations et du fonctionnement des systèmes économiques, tant à l'échelon du monde qu'au niveau des nations, susceptibles de modifier le régime de croissance antérieur.

Cela implique nécessairement la définition d'un nouveau modèle de société, d'une nouvelle civilisation, nous incitant, en particulier, à modifier nos habitudes de production, de consommation et nos comportements. **Ce sont notamment la financiarisation de l'économie et la recherche de la rentabilité immédiate du capital n'intégrant pas les aspects économiques, sociaux et humains qui doivent être remises en cause.**

I - INTENSIFIER LA COOPÉRATION INTERNATIONALE POUR RELANCER L'ÉCONOMIE MONDIALE

Si l'on veut éviter qu'elles contribuent à renouveler les déséquilibres et les surendettements à l'origine de la crise actuelle, **il est important que les politiques de relance et de réforme modifient la répartition des revenus** pour réduire les inégalités dans chaque pays (en restaurant une certaine indexation des salaires sur la productivité, en modérant les exigences de taux de marge et en augmentant la part des profits réinvestis) et au niveau mondial (en augmentant l'épargne intérieure des pays financés par l'étranger et en basant davantage la croissance sur la consommation dans les pays excédentaires). La consolidation de la protection sociale est, à cet égard, de nature à diminuer le taux d'épargne tout en renforçant les stabilisateurs automatiques. Ainsi, la Chine (mais on pourrait aussi prendre les exemples du Brésil et de l'Inde) a-t-elle récemment décidé la mise en œuvre immédiate d'un plan de couverture maladie dont la réalisation s'étendra sur dix ans. Par ailleurs, elle construira 13 000 km de lignes à grande vitesse d'ici 2013, pour un investissement de plus de 200 milliards d'euros.

1. Le soutien à la conjoncture a conduit les gouvernements à augmenter le niveau de leur intervention budgétaire. La question est déjà posée d'envisager, quand surviendra une reprise (ainsi qu'une remontée des taux d'intérêt, en lien avec de nouvelles poussées inflationnistes), des hausses de prélèvements pour assurer la soutenabilité des finances publiques, en complément de la réduction nécessaire de cette intervention : c'est là une perspective incontournable pour diminuer l'endettement (le ratio dette publique sur PIB des dix pays les plus riches de la planète pourrait passer, selon le Fonds monétaire international - FMI -, de 78 % en 2007 à 114 % en 2014). Un des enjeux majeurs des prochains mois sera de faire en sorte que cet assainissement soit compatible avec les exigences de la justice sociale. D'où l'importance qui s'attache à la réalisation de progrès dans la coopération au plan international.

2. Il est regrettable que les réunions du G20 n'aient pas traité de la réforme du système monétaire international pour **remédier aux dysfonctionnements résultant de l'hégémonie du dollar**. Alors que les pays faisant face à un déséquilibre extérieur peuvent être tentés de recourir à une stratégie de dévaluation compétitive, la France ne saurait être absente de ce débat sur les principes d'une nouvelle régulation. Elle doit intervenir pour que la zone euro définisse enfin une stratégie de change affirmée permettant à sa devise de ne plus être la variable d'ajustement du système monétaire international, ce qui suppose qu'elle se dote d'un réel pouvoir politique. **Les réformes nécessaires passent par celle des institutions internationales** elles-mêmes (Organisation des Nations Unies - ONU -, avec en particulier une influence renforcée de son Conseil économique et social, FMI et Banque mondiale notamment) et une large concertation ne pouvant se limiter, du point de vue des équilibres géopolitiques, à la sphère du G20 (même si celui-ci représente 85 % du PIB mondial).

À cet égard, les engagements (non assortis de réels moyens d'action) figurant dans le communiqué de Pittsburgh (septembre 2009) en faveur notamment d'un transfert d'au moins 5 % des quotes-parts du FMI au profit des « *pays émergents et en développement dynamiques* » et de la pérennisation du G20, voué à se substituer à terme au G8 en tant que principale enceinte de coopération économique internationale, ne constituent qu'un premier pas dans ce sens. Certes, les paradis fiscaux sont désormais sous surveillance (même si une véritable remise en cause de ces « *trous noirs* » de la finance internationale est encore en devenir), un encadrement global des bonus des *traders* (déjà repartis à la hausse sur certaines places financières alors que l'assainissement des bilans bancaires n'est encore qu'à ses débuts), une amélioration du marché de gré à gré des produits dérivés et un renforcement de la supervision des banques sont désormais prévus « *afin de mettre un terme aux pratiques qui entraînent une prise de risques excessives* ». Mais il faudrait aussi s'attaquer, au-delà de l'harmonisation des pratiques bancaires entre les deux rives de l'Atlantique attendue d'ici 2011, à la remise en cause effective des normes comptables

internationales et notamment du principe de la *fair value* qui ont joué un rôle d'accélérateur dans le processus de crise. Il conviendrait enfin de restaurer la distinction entre banque de dépôt et banque d'affaires pour éviter qu'un établissement important ne menace, par ses activités spéculatives, l'ensemble du financement de l'économie, sans pour autant en assumer le coût. Le processus de concentration que connaît le secteur depuis l'automne 2008 est, de ce point de vue, porteur de risques systémiques encore accentués.

En définitive, on demeure très loin d'une véritable régulation de la finance à l'échelle mondiale, ramenant cette activité à de plus justes et modestes proportions, qui supposerait une taxation et une réglementation beaucoup plus sévères qu'aujourd'hui. À défaut, il est clair que l'Europe, à condition de réaliser des progrès substantiels en matière d'intégration et de coopération, serait en mesure de parler fort et, compte tenu de son degré d'autosuffisance, d'adopter un degré supérieur de réglementation (dans l'esprit du rapport du groupe de Larosière) sans pour autant être pénalisée par la défection éventuelle de capitaux extérieurs.

3. La question des droits des travailleurs, définis en particulier par les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), doit être prise en compte dans le cadre de négociations multilatérales permanentes. Cet élargissement des thèmes de concertation va de pair avec une ré-articulation du rôle des instances internationales (ONU, OIT, Organisation mondiale du commerce - OMC -) permettant de mieux lier les trois aspects - économique, social, environnemental - du développement durable (cf. *La conjoncture économique et sociale en 2007*, JO n° 11 du 23 mai 2007).

4. Le refus du protectionnisme, réaffirmé au G8 de juillet 2009 (avec l'engagement de conclure le cycle de Doha de l'OMC en 2010), ne doit pas conduire à renvoyer à plus tard la régulation préconisée par le Président de la République lors de la XVII^{ème} Conférence des ambassadeurs et le traitement des déséquilibres des échanges internationaux engendrés par les effets de domination et les excès de l'endettement des États-Unis. La crise en cours consacre aussi, en particulier dans le domaine agricole et alimentaire, l'échec d'une politique de libéralisation des échanges ne prenant pas en compte l'ensemble des dimensions du développement durable, sans oublier sa composante éthique. En effet, en dépit du décollage de la Chine, de l'Inde, du Brésil, la croissance mondiale s'est globalement accompagnée d'une hausse des inégalités entre pays pauvres et pays riches mais aussi des disparités à l'intérieur de la plupart des pays, tout en suscitant des crises à répétition.

5. La coordination des mesures de relance au niveau mondial devrait intégrer les exigences de l'**aide au développement** et de la lutte contre la faim, priorité malheureusement occultée lors du dernier G20 : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que la faim touche maintenant plus d'un milliard de personnes dans le monde ; pour faire face à la croissance démographique et à l'évolution des régimes alimentaires d'ici 2050, il faudrait augmenter la production agricole de 70 % et les investissements de 60 % ; les pays du G8 se sont certes engagés, en juillet dernier, à mobiliser 20 milliards de dollars sur trois ans afin « *d'assurer le développement durable de l'agriculture tout en restant déterminés à apporter une aide alimentaire d'urgence adéquate* » ; mais ce sont 75 milliards d'euros annuels qui seraient nécessaires pour doubler l'aide publique et atteindre enfin le seuil de 0,7 % du PIB ; le plan d'aide en faveur des pays les plus pauvres annoncé par le FMI fin juillet, comportant notamment l'octroi de 17 milliards de dollars de prêts supplémentaires d'ici 2014 dont 8 dans les deux prochaines années, la suspension du paiement des intérêts des prêts en cours jusqu'en 2011 et l'émission de 18 milliards de dollars de Droits de tirage spéciaux, ne constitue qu'un premier pas dans ce sens.

Observons qu'au même moment, au titre des résultats de 2008, les banques américaines, qui ont une grande responsabilité dans le déclenchement de la crise financière, économique et sociale actuelle, viennent de distribuer 33 milliards de dollars de bonus.

6. La récession a provoqué un recul temporaire du prix des **matières premières (énergétiques notamment)**, ce qui a certes exercé un effet compensateur pour le pouvoir d'achat dans les pays consommateurs mais en affaiblissant l'incitation en faveur d'un développement plus durable (cf. *Les marchés des matières premières : évolution récente des prix et conséquences sur la conjoncture économique et sociale*, JO n° 33 du 26 novembre 2008). Pourtant, la tendance à long terme des cours est nettement orientée à la hausse et les **investissements à déployer dans cette direction** représentent, par conséquent, une opportunité considérable pour le soutien immédiat de l'activité tout en préparant l'avenir.

Au-delà de l'impulsion décisive qu'elle peut donner à la création d'une Organisation mondiale de l'environnement, l'enjeu majeur de la conférence de Copenhague (décembre 2009) est précisément de définir des engagements chiffrés nettement plus importants que ceux du protocole de Kyoto et de faire participer des pays clés, au premier rang desquels les États-Unis et la Chine, à la lutte contre le réchauffement climatique. Certes, les chefs d'État et de gouvernement du G8 et des grands pays émergents ont, pour la première fois, reconnu, lors du sommet de juillet 2009, que « *l'accroissement de la température globale moyenne ne devrait pas dépasser les niveaux pré-industriels de plus de 2°C* », un objectif jusque-là endossé par les seuls Européens. Les pays

développés se sont aussi engagés à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre « de 80 % ou plus en 2050 par rapport à 1990 ou à des années plus récentes ». Cependant, ils n'ont pas réussi à s'entendre sur un objectif pour 2020, ce qui a empêché la conclusion d'un accord avec les pays émergents. Le sommet de Pittsburgh n'a pas permis d'aller au-delà, sur ce point aussi, d'une déclaration de bonnes intentions, de sorte que l'on ne peut guère être optimiste quant à l'issue des discussions.

7. Une autre urgence est de faire face à la menace d'une **crise de l'eau** : si rien n'est fait, près de la moitié de la population mondiale vivra d'ici 2020 dans des régions exposées à des risques de pénurie. Le Forum d'Istanbul (mars 2009) s'est achevé dans la déception, en raison notamment de l'opposition américaine à la reconnaissance d'un droit fondamental à l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, dont sont privées 1,5 milliard de personnes dans le monde. Il y a là un enjeu humanitaire dont notre pays comme l'Europe doivent se saisir avec détermination pour inciter la communauté internationale à réaliser l'objectif affiché en 2000 de réduire de moitié cette proportion d'ici 2015.

II - EXPLOITER PLEINEMENT LE POTENTIEL DE L'UNION EUROPÉENNE

Les pays de l'Union et, en particulier, de la zone euro étaient aux prises avec une récession depuis le printemps 2008 lorsque la crise internationale s'est déclenchée. Tous sont désormais touchés (baisse de 4,0 % du PIB prévue pour l'Union et de 3,9 % pour la zone euro en 2009 selon *Consensus forecasts* de septembre 2009, avant respectivement + 0,7 % et + 1 % en 2010), particulièrement l'Allemagne (- 5,0 % puis + 1,3 %) dont l'économie est principalement tirée par les exportations. En conséquence, le taux de chômage se situait à 9,1 % en août 2009 contre 7 % un an auparavant dans l'Union (respectivement 9,6 % et 7,6 % dans la zone euro). Dans ces conditions, il importe, plus que jamais, d'intensifier les coordinations et les coopérations.

8. Alors que diverses voix se sont exprimées pour souhaiter un effort de plus grande ampleur, notamment par un accroissement des interventions communautaires, **les montants retenus dans les plans de relance n'apparaissent pas à la hauteur des besoins**. Cela traduit, à la fois, l'insuffisante coopération qui a présidé à leur élaboration et la prédominance des intérêts nationaux sur la solidarité communautaire, qui privent les États-membres d'une grande partie des bénéfices de l'intégration.

9. Des interventions plus réactives de la Banque centrale européenne auraient sans doute été souhaitables, y compris pour engager des mesures « *non conventionnelles* » telles que l'achat direct de titres, y compris privés. Mais il **importe d'éviter la formation et la croissance de nouvelles « bulles »** comme celles ayant affecté l'immobilier et les valeurs boursières et qui pourraient concerner demain d'autres types d'actifs (brevets, par exemple).

10. Des suggestions sont faites pour pallier la faiblesse du budget communautaire par l'émission d'un **emprunt européen ou l'accroissement des moyens de la Banque européenne d'investissement et du Fonds social européen**. Le Conseil considère que cet effort devrait notamment concerner la recherche-développement (avec des moyens accrus pour le programme-cadre), ainsi que la coopération dans des secteurs tels que l'énergie, l'automobile ou l'aéronautique.

11. Le Conseil réitère son souhait d'une redéfinition du « *Pacte de stabilité et de croissance* » pour aboutir à un nouveau « **Pacte de croissance et d'emploi dans la stabilité** » prenant en compte - dans une perspective pluriannuelle - une large batterie d'indicateurs relatifs à la situation et à la politique économique, financière, sociale et environnementale des pays membres, et dont la mise en œuvre associerait le Parlement européen

12. Notre assemblée rappelle sa demande d'une harmonisation fiscale et notamment du rapprochement des bases et des taux des impôts auxquels sont soumises les entreprises. Au moment où se pose la question de la répartition équitable des coûts de la crise, l'ampleur des inégalités et le caractère exorbitant de la rémunération des *traders* et de certains dirigeants d'entreprises bancaires ou industrielles (bonus, stock-options...) soulèvent une émotion légitime dans de très nombreux pays. Notre assemblée incite les autorités françaises à ne pas se contenter des avancées réalisées à Pittsburgh et à soumettre aux instances européennes et au G20 les principes d'une stricte réglementation et d'une taxation additionnelle de ce type de revenus au delà d'un certain seuil, afin de faire en sorte que les pratiques antérieures ne soient pas progressivement réactivées comme on le constate déjà sur certaines places financières.

III - RENFORCER LE DYNAMISME ÉCONOMIQUE ET LA COHÉSION SOCIALE EN FRANCE

Les fluctuations des objectifs et des moyens privilégiés par les pouvoirs publics, depuis la mi-2007, peuvent être interprétées comme le signe d'un certain pragmatisme. Elles sont également révélatrices de **la difficulté à définir une stratégie cohérente** face à une crise dont ils n'ont perçu que tardivement la gravité. L'objectif central des pouvoirs publics doit consister à **lutter contre la récession** (baisse de 2,2 % du PIB prévue en 2009 selon *Consensus forecasts* de septembre 2009, - 2,25 % selon le projet de Loi de finances - PLF - pour 2010) tout en mettant en place une politique visant à **relever la croissance potentielle** (cf. *Croissance potentielle et développement*, JO n°3 du 31 janvier 2007) :

- d'une part, il convient d'agir de façon combinée sur l'offre (par exemple, en favorisant, par la fiscalité, les bénéfiques réinvestis par rapport aux dividendes) et la demande ;
- d'autre part, il importe de conjuguer des mesures à effet immédiat et améliorant la croissance potentielle. Les projets d'infrastructures sont, à cet égard, bienvenus (pour moderniser l'appareil de

production et de distribution d'électricité et de gaz ainsi que les réseaux de transport, en particulier ferroviaire, notamment pour le fret comme vient de s'y engager le gouvernement) mais leur réalisation demande un certain délai.

13. Il est de fait que le système de protection sociale a exercé un effet amortisseur des conséquences de la crise. Cependant, le **pouvoir d'achat** a été entamé par la hausse des prix en 2008 et par les conséquences de la crise sur les salaires comme sur l'emploi (le taux de chômage atteignait 9,9 % en août 2009 contre 7,8 % un an auparavant et l'Insee table sur une perte de 420 000 postes sur l'année). Un soutien est nécessaire, en particulier, pour les catégories les plus fragiles (notamment dans les banlieues), à la fois pour soutenir la consommation (d'autant que la propension à consommer de ces catégories est plus forte) et pour **consolider la cohésion sociale**. Il devrait porter sur des mesures salariales ciblées et une augmentation du degré de sécurité des emplois, des parcours professionnels et des revenus pour les plus vulnérables, notamment les jeunes entrant sur le marché du travail (en dépit de ses insuffisances, la mise en place du Fonds d'investissement social va dans ce sens) et le relèvement des minima sociaux.

À cet égard, l'abaissement à 18 ans de l'âge permettant de percevoir le Revenu de solidarité active (RSA), jusqu'à présent réservé aux plus de 25 ans, à condition d'avoir travaillé au moins 3 600 heures au cours des trois années précédentes, est susceptible de limiter les conséquences financières du chômage (24,4 % des actifs de moins de 25 ans en août 2009) et du sous-emploi. Cela risque toutefois de pérenniser les individus concernés dans des emplois précaires et, faute de politique de l'emploi plus volontariste, de faire porter toujours plus le poids de la flexibilité et du chômage sur les moins qualifiés.

14. Il est classique en période récessive que les marges des entreprises subissent une baisse temporaire. Leur recul a été exceptionnellement accentué, notamment dans l'industrie et dans les petites et moyennes entreprises, même si un redressement est constaté au deuxième trimestre 2009 pour l'ensemble des sociétés non financières. Dans la période actuelle, toute charge supplémentaire reporterait la reprise de l'investissement (- 7,1 % attendu par l'Insee en 2009) et de la croissance en pesant sur une compétitivité déjà notablement entamée (cf. *La conjoncture économique et sociale en 2006*, JO n° 9 du 26 mai 2006). Le gouvernement a élaboré un projet de réforme de la taxe professionnelle (remplacée par une Contribution économique territoriale) en vue d'alléger la fiscalité des entreprises à hauteur de 11,7 milliards d'euros en 2010 (4,3 milliards en régime de croisière), sans aucune contrepartie. Le Conseil économique, social et environnemental ne peut qu'être réservé sur les modalités d'une réforme qui se traduit, dans une totale opacité, par un transfert de fiscalité des entreprises vers les ménages et alors que subsistent de fortes interrogations quant à la compensation aux collectivités locales de la perte des recettes qui en résulte et quant à l'impact inégal sur les diverses catégories d'entreprises.

15. De nouvelles mesures de relance permettraient cependant de hâter celle-ci, avec un équilibre différent entre soutien de la demande et soutien de l'offre. Certains demandent ainsi de revenir sur la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « loi TEPA ») avec ses mesures visant à privilégier le paiement d'heures supplémentaires - dans un contexte de mise en chômage total ou partiel - et son « *paquet fiscal* » (qui ont entraîné une baisse de 7,7 milliards d'euros des ressources publiques en 2008 selon le bilan exposé par Christine Lagarde), afin de permettre le financement d'autres mesures.

Les banques, soutenues à cet effet par OSEO, se doivent de financer les besoins en trésorerie et développement des PME et des entreprises artisanales comme les y a invité le gouvernement et d'accompagner les particuliers dans leur volonté d'achat immobilier, de biens d'équipements et de restauration de bâtiments anciens. Les assurances crédit se doivent de modifier leur grille de cotation des entreprises, compte tenu des conditions d'exercice sans précédent, en raison de la crise.

L'équilibre de la relance sera d'autant plus assuré qu'il sera cohérent ou coordonné avec celui des plans mis en œuvre au sein de l'Union européenne, y compris s'agissant des secteurs comme l'automobile ou l'aéronautique. Au-delà, la recherche de l'équilibre extérieur passe par une amélioration de la compétitivité de la France qui doit améliorer ses spécialisations.

16. L'augmentation de l'aide à la **recherche** dans les entreprises ne s'est pas encore traduite par une amélioration de leur investissement en R&D. Il convient de définir une conditionnalité de ces aides, ainsi que d'améliorer le financement des laboratoires et organismes publics (pour lesquels les augmentations actuelles ne portent que sur des projets spécifiques). Au-delà des mesures complémentaires de celles mises en œuvre au plan européen en faveur des entreprises petites et moyennes (dans la foulée du *small business act* de juin 2008), se pose la question de leur implication dans les pôles de compétitivité. En vérité, c'est bien le dynamisme de l'ensemble du tissu économique qu'il convient d'encourager, à travers des outils de financement adaptés (fonds d'amorçage pour les petites entreprises, crédit bancaire, etc.) au service d'une politique industrielle à redéfinir, pour faciliter la transition vers des activités à haute valeur ajoutée (notamment dans tout ce qui concerne le numérique et la société de la connaissance) qui ne sont pas, loin de là, l'apanage des firmes de grande taille (cf. *Dynamiser l'investissement productif en France*, JO n° 7 du 19 mars 2008).

17. Un autre défi concerne la réponse aux enjeux environnementaux et l'« économie verte », notamment pour économiser l'énergie, moderniser l'appareil de production d'énergie, promouvoir les énergies renouvelables mais aussi développer la production de biens recyclables et le tri des déchets. Agir sans tarder pour aller vers une « *croissance forte, durable et équilibrée* » (selon la formulation du dernier G20) permettrait à la fois de relancer l'emploi (de

l'ordre de 500 000 postes souvent qualifiés - ce qui implique un effort soutenu de formation - pourraient être créés selon l'étude d'impact *ex ante* de la loi Grenelle 1 réalisée en décembre 2008 par le Commissariat général au développement durable) et le pouvoir d'achat ainsi que de redresser les échanges extérieurs. Les aides au secteur automobile devraient être conditionnées aux efforts encore à réaliser, au-delà du bonus-malus écologique, pour le développement de véhicules plus « *propres* » (le gouvernement mise ainsi sur 2 millions de voitures électriques en 2020). Il paraît nécessaire de rééquilibrer les parts respectives des transports en commun, de la construction d'autoroutes, du feroutage et des voies navigables dans le plan de relance. Un réel encouragement à la rénovation des logements anciens (en particulier dans le parc social), notamment pour économiser l'énergie, suppose enfin de renforcer les dispositifs incitatifs (en veillant à leur « *verdissement* » dans l'esprit du PLF 2010) afin de faciliter le financement des dépenses concernées par le plus grand nombre.

Dans cette perspective, l'instauration d'une « *contribution climat-énergie* » dès 2010 était de nature à inciter à des modifications de comportements à condition que son montant soit suffisant et que des compensations soient accordées aux plus défavorisés. À cet égard, au-delà des questions susceptibles de soulever son champ d'application (qui exclut les entreprises soumises à quotas dont les producteurs d'électricité, l'agriculture et la pêche ainsi que le transport routier de marchandises), le prix finalement retenu (17 euros la tonne de CO₂ émise, soit une valeur proche de celle constatée sur le marché européen des quotas, contre 32 pour le rapport Rocard) ainsi que les restitutions envisagées (crédit d'impôt sur le revenu forfaitaire ou versement d'un « *chèque vert* » pour les ménages non imposables) sont contestables : ils ne garantissent, en effet, ni l'efficacité de la mesure du point de vue de la consommation d'énergie (même si l'augmentation progressive de la taxe jusqu'à 100 euros en 2030 peut avoir, à terme, un effet dissuasif) ni l'exigence de justice sociale qui conditionnent à l'évidence son succès.

18. Selon le *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de la Cour des comptes (juin 2009), la dette des administrations publiques dépasserait 80 % du PIB en 2009 en intégrant les emprunts de la Société de financement de l'économie française, le déficit primaire (hors charges de la dette) serait supérieur à 0,6 % du PIB et le déficit courant à 7 % du PIB (il atteindrait même 8,2 % selon le PLF 2010, dont - 6,5 % pour l'État, - 1,4 % pour les administrations de sécurité sociale - 0,4 % pour les collectivités locales, les organismes d'administration centrale présentant un excédent de 0,1 % du PIB). L'endettement pourrait augmenter de manière exponentielle dans les années à venir. Les charges d'intérêt mobiliseraient alors une part disproportionnée des ressources publiques (toutes les recettes de TVA pourraient finalement y être consacrées). Un risque pèserait sur la signature de l'État, avec la perspective de charges d'intérêt encore plus fortes (une hausse d'un point coûte à terme 14 milliards d'euros) ; cela pourrait même atténuer l'efficacité de la politique de relance.

Il serait peu prudent d'attendre que la reprise de la croissance ou celle de l'inflation exonère la France des efforts de redressement nécessaires de ses comptes publics. D'ores et déjà, le besoin prévisionnel de financement de l'État s'élève à 212 milliards d'euros, dont 116 milliards pour couvrir le déficit prévisionnel de l'exercice budgétaire 2010 et 91,9 milliards pour assurer l'amortissement de la dette à moyen et long terme de l'État venant à échéance en 2010. Dans ce contexte, l'opportunité du lancement de l'**emprunt national** annoncé par le Président de la République le 22 juin apparaît discutable compte tenu de son coût prévisible (notamment en termes de taux d'intérêt et de commissions versées aux banques s'il est réalisé auprès des ménages) et du délai de réalisation effective des projets. En tout état de cause, une large concertation est nécessaire pour définir le contenu des mesures prises et concilier leur capacité à relever la croissance potentielle et à soutenir dans l'immédiat l'activité.

19. Des choix fondamentaux devront donc être opérés en toute clarté devant les citoyens, dans le respect des valeurs qui fondent notre « *vivre ensemble* » dans la République. En vérité, la conciliation du coût de la relance et de la redynamisation de notre pays avec un assainissement rapide des finances publiques ne saurait reposer exclusivement, comme c'est le cas avec la révision générale des politiques publiques, sur la maîtrise nécessaire des dépenses (à laquelle la réforme des collectivités locales pourrait certainement contribuer). Elle passe aussi par **une augmentation des prélèvements obligatoires**, à la hauteur des choix de prise en charge collective décidés par les citoyens.

Une remise à plat de l'ensemble de notre système de prélèvements fiscaux et sociaux devrait poursuivre des objectifs complémentaires : d'une part, conforter la compétitivité et relever le potentiel de croissance de notre économie ; d'autre part, renforcer la cohésion sociale, ce qui suppose d'inscrire cet enjeu dans le cadre général de la recherche d'une plus grande justice sociale. C'est la condition de l'acceptation par nos concitoyens de ces prélèvements et de leur efficacité au service de l'économie française. C'est le sens de ce que recommandait le CESE en 2005 (cf. *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, JO n° 22 du 30 novembre 2005).

L'objectif d'une **révision générale de l'ensemble des impôts et cotisations sociales** doit consister à renforcer la progressivité des contributions pour faire participer davantage les revenus les plus élevés et à mettre de l'ordre dans des allègements de cotisations patronales (près de 30 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent des exemptions d'assiette pour un montant de 46 milliards d'euros en 2009) qui n'encouragent pas la qualification du travail, pour favoriser l'emploi et l'investissement. Entre autres, le Conseil estime nécessaire une révision du barème de l'impôt sur le revenu (que n'acquitte que moins d'un foyer fiscal sur deux) et, en particulier, l'instauration d'une tranche supplémentaire au taux de 50 %. Dans le même esprit, il souhaite que le bouclier fiscal soit aboli au-delà d'un certain montant de revenus. Un réexamen de l'ensemble des 468 niches fiscales actuelles (qui représenteraient pour l'État et les collectivités locales un manque à gagner de 74,8 milliards d'euros en 2010, dont 37,5 au titre

du seul impôt sur le revenu, selon le PLF 2010), serait donc opportun dans cette perspective. Il conviendrait, par ailleurs, de se poser dès à présent la question de savoir à qui il reviendra de financer le surcoût de déficit des régimes d'assurances sociales obligatoires dû à la baisse de la masse salariale.

20. Les propos du Président de la République sur un partage plus « *équitable* » des profits traduisent le problème posé par l'augmentation des inégalités et des gaspillages, et par les sacrifices subis par les victimes d'une crise dont elles ne sont pas responsables. Une action pour renforcer l'offre peut certes passer par des mesures fiscales (en favorisant les bénéficiaires réinvestis par rapport aux dividendes) et des politiques de crédit bancaire plus sélectives. Mais il est surtout souhaitable d'**organiser une conférence sur les revenus et sur l'emploi avec les partenaires sociaux** pour débattre des mesures susceptibles de favoriser la relance, soutenir la création de richesses et permettre une plus grande équité dans la répartition.

À cet égard, la loi du 20 août 2008 « *portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail* » illustre les contradictions de la démarche gouvernementale qui, à un premier volet entérinant une réforme du dialogue social a ajouté un second volet, refusé par les organisations syndicales, allant encore plus loin dans la remise en cause des 35 heures. Il importe pourtant qu'**un réel dialogue social et un accompagnement approprié - y compris au niveau des territoires - rendent les réformes acceptables par les citoyens**, tant il est vrai, comme l'a souligné le Président de la République devant le Congrès le 22 juin dernier, que la force de notre pays repose d'abord sur la vitalité de son modèle républicain, de ses valeurs fondamentales visant à mettre l'économie au service de l'homme. Encore faut-il définir clairement, pour nos concitoyens, les objectifs poursuivis et la nature du projet de société qui sous-tendent ces évolutions.

*
* *

La crise actuelle est loin de n'être que financière : elle trouve, en réalité, sa source dans une répartition de plus en plus inégalitaire des revenus à l'intérieur de chaque pays comme au niveau international et dans les déséquilibres internationaux (excédents ou déficits commerciaux structurels, endettement massif de certains États, etc.). La croissance des pays émergents elle-même induit des disparités internes accrues qui sont potentiellement déstabilisatrices. Réguler la finance et réduire sa ponction sur les richesses créées est certes nécessaire (et encore largement en devenir) mais ne suffira donc pas pour juguler la crise (pas plus d'ailleurs que les discours purement moraux) : **il faut s'attaquer aux racines plus profondes des dysfonctionnements de l'économie mondiale pour aller dans le sens d'un meilleur équilibre entre les dimensions économique, sociale et environnementale du développement durable. Il s'agit de rien de moins que de passer d'une civilisation de l'avoir à une civilisation de l'être.**

Résultat du vote de la section, le 15 octobre 2009

Nombre de votants : 14

Ont voté pour : 10

Agriculture	M.	de BENOIST
CFDT	M.	le CLEZIO
CFTC	M.	VOISIN
CGT-FO	Mme	PUNGIER
	Mme	THOMAS
Français établis hors de France, de l'épargne et du logement	M.	FELTZ
Personnalités qualifiées	M.	BOISGONTIER
	M.	DUHARCOURT
Professions libérales	M.	CAPDEVILLE
UNAF	M.	DAMIEN

A voté contre : 1

Entreprises privées	M.	TALMIER
---------------------	----	---------

Se sont abstenus : 3

Artisanat	M.	PEREZ
CGT	M.	DURAND
	M.	MANSOURI-GUILANI

TITRE X
LE RÔLE DE L'EUROPE
ET L'APPORT DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE
APRÈS 2010 POUR SORTIR DE LA CRISE

Contribution présentée par
M. Jacques Duron, rapporteur
au nom de la délégation pour l'Union européenne

Le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a décidé, le 7 juillet 2009, de saisir les sections et délégations d'un thème de réflexion commun.

Dans le cadre de ce travail visant à *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la délégation pour l'Union européenne a été chargée de traiter de la question « Quel apport de la stratégie de Lisbonne rénovée et quel rôle de l'Europe après 2010 pour sortir de la crise ? ». La délégation a désigné M. Jacques Duron pour en être le rapporteur.

*
* *

« *Le paroxysme de la crise économique mondiale (aurait) été atteint au premier trimestre 2009* », selon l'INSEE⁴. Si une baisse de 2,3 % du PIB est prévue pour l'économie mondiale en 2009⁵, l'activité, après le fort repli des trimestres précédents, se serait quasiment stabilisée au deuxième trimestre 2009 dans les économies avancées (- 0,1 %), et, en France comme en Allemagne, elle se serait même inscrite en hausse de 0,3 %⁶.

Cette reprise reste toutefois fragile et inégale selon les pays. Le marché du travail enregistrera encore, avec l'effet retard habituel, d'importantes baisses d'emplois au second semestre 2009. Surtout, les déséquilibres de l'économie mondiale à l'origine de la crise n'ont pas été corrigés, notamment s'agissant du contraste entre les déficits américains et les excédents des pays émergents, ou du gonflement de l'endettement public et privé dans la plupart des pays développés⁷; au contraire, les déficits budgétaires de très nombreux États continuent de se creuser et leur endettement sortira de la crise considérablement accru.

L'Union européenne est un acteur important de l'économie mondiale : ainsi, avec 500 millions d'habitants, l'Union à 27 représentait en 2005 environ 7,5 % de la population mondiale ; avec une part dans le PIB mondial (en parité de pouvoir d'achat) de 22 % en 2008, sa part dans le commerce mondial atteignait en 2007 de l'ordre d'un cinquième des importations et des exportations mondiales de biens⁸, et un quart environ des réserves de change est libellé en

⁴ Note de conjoncture de l'INSEE, juin 2009.

⁵ Selon *Consensus forecasts* de septembre 2009.

⁶ Point de conjoncture de l'INSEE d'octobre 2009.

⁷ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009* du Conseil économique, social et environnemental, rapporté par M. Pierre Duhaucourt.

⁸ Non compris les échanges intra-communautaires, cf. Eurostat, *L'Europe en chiffres 2009*, pp. 130 et 385.

euro⁹. Par ailleurs, l'UE-27 comptait 1,3 millions de chercheurs en 2006, soit presque autant en valeur absolue que les États-Unis mais relativement moins en pourcentage de la population¹⁰.

Enfin, si, depuis 2000, l'UE s'est dotée avec la stratégie de Lisbonne d'une stratégie concertée pour la croissance et l'emploi, elle est loin d'atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés ; ainsi, l'évolution annuelle du PIB réel de l'Union européenne à 27 ne s'élevait en moyenne qu'à 2,2 % par an entre 1999 et 2008, niveau sensiblement inférieur à l'objectif de 3 % fixé en 2000.

Pour le Conseil économique, social et environnemental, ces constats et la nécessité de prévenir de nouvelles crises plaident pour une profonde réforme de la gouvernance mondiale, dans laquelle l'Union européenne doit prendre toute sa place. Ils supposent aussi une refonte de la stratégie de Lisbonne, dont les principes fondateurs demeurent valides, mais qui doit être profondément rénovée par l'affirmation de son volet externe, par le renforcement du programme communautaire et par un volontarisme accru des États-membres.

I - QUEL RÔLE DE L'EUROPE POUR SORTIR DE LA CRISE ET PRÉVENIR DE NOUVELLES CRISES ?

La déclaration du G20 de Londres (avril 2009) annonçait, quant aux réformes de la sphère financière (supervision des marchés financiers, modification des normes comptables, surveillance des agences de notation) des mesures qui sont un premier pas dans un sens conforme aux souhaits exprimés par notre assemblée dès février 2009¹¹. Si l'application de nombre des décisions annoncées demande à être précisée, les conditions d'un assainissement du système bancaire sont engagées, sans être garanties. Notre assemblée souligne notamment la nécessité que soit effectué un suivi de la mise en œuvre effective des préconisations du G20, entre deux sommets. Devrait aussi être étudiée la faisabilité de la création d'une institution européenne chargée de la supervision bancaire et financière¹², y compris les paradis fiscaux. Il faut enfin se donner l'objectif de surveiller la formation et la croissance de nouvelles « bulles » telles que celles qui ont affecté immobilier ou valeurs boursières¹³.

⁹ Notice « L'union économique et monétaire », de Benjamin Carton, in *L'Union européenne*, Les notices de La Documentation française, sous la direction de Jacques Ziller, p. 102 (2008).

¹⁰ En équivalents plein temps, cf. Eurostat, *L'Europe en chiffre 2009*, p. 39.

¹¹ Avis *La crise bancaire et la régulation financière*, rapporté par Mme Monique Bourven et M. Yves Zehr (février 2009).

¹² Avis *La crise bancaire et la régulation financière*, et communication *La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et son avenir après 2010 : contribution du Conseil économique, social et environnemental au rapport de synthèse du Comité économique et social européen*, rapportée par M. Georges de La Loyère (septembre 2009), p. 8.

¹³ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009*, pp. 17 et 19, et communication *Contribution du Conseil économique, social et environnemental à la préparation du Rapport de suivi 2009 du Programme national de réforme français 2008-2010*, rapportée par M. Gabriel Paillason (septembre 2009), p. 20.

Le refus du protectionnisme ne doit pas conduire à renvoyer à plus tard le traitement des déséquilibres majeurs des échanges internationaux engendrés par les effets de domination et les excès de l'endettement des États-Unis¹⁴. Il apparaît regrettable que les réunions du G20 n'aient pas traité suffisamment de ce problème. Face à une stratégie de dévaluation compétitive, la France devrait intervenir pour que la zone euro se dote enfin d'une stratégie de change affirmée, pour permettre à l'euro de ne plus être la variable d'ajustement du système international. Cela passe aussi par les réformes des organisations internationales elles-mêmes, et notamment du FMI et de la Banque mondiale ; les engagements figurant dans l'accord de Pittsburgh sur le transfert d'au moins 5 % des quotes-parts du FMI au profit des « pays émergents et en développement dynamiques », qui doivent être appliqués, et la pérennisation du G20, même si la concertation ne peut se limiter à cette seule sphère, sont un premier pas en ce sens¹⁵. L'Union ne peut plus pour sa part faire l'économie de se poser la question de la révision de son mode de représentation au sein des institutions financières et de s'interroger sur l'opportunité d'une représentation unique¹⁶.

Faire de l'Union un acteur d'influence sur la scène mondiale suppose l'identification d'intérêts convergents entre les États-membres et la détermination d'une vision commune¹⁷. Au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'UE peut être porteuse d'un message fort en faveur d'une organisation du commerce international ordonnée autour des principes de réciprocité, de respect de règles du jeu et de progrès humains. L'UE doit agir sans faiblesse à l'OMC pour conduire une politique offensive conjuguant d'un côté ouverture et concurrence équitable, de l'autre protection énergique de ses intérêts par une défense commerciale efficace et la protection de son système de normes. Face au piétinement des négociations en cours, il importe d'encourager en parallèle la conclusion d'accords commerciaux ou de partenariat avec les pays et ensembles régionaux à fort potentiel de croissance¹⁸, tels que l'accord commercial entre l'UE et la Corée dans son principe. Il appartient également à l'UE de veiller à ce que les négociations internationales sur la libéralisation des échanges ne portent pas atteinte aux dispositifs d'aide aux industries culturelles et à la protection de la propriété intellectuelle¹⁹.

¹⁴ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009*, p. 14.

¹⁵ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009*, p. 13 et projet d'avis *Quelle politique économique et sociale pour surmonter la crise ?*, p. 3.

¹⁶ Avis *Quelles solidarités européennes faut-il renforcer face aux défis de la mondialisation ?*, rapporté par Mme Anne Cuillé (avril 2008), pp. 26 à 34.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 29 à 34.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 26 à 34.

¹⁹ Avis *Le message culturel de la France et la vocation interculturelle de la francophonie*, rapporté par Mme Julia Kristeva-Joyaux (juin 2009), p. 58.

Les thèmes de concertation dans les instances de négociations multilatérales doivent s'élargir aux droits des travailleurs, tels que définis en particulier par les recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT). Cet élargissement doit aller de pair avec une ré-articulation du rôle des instances internationales (Organisation des Nations Unies, OIT, OMC) permettant de mieux lier les trois aspects - économique, social, environnemental - du développement durable²⁰.

L'UE a un rôle à jouer aux côtés des autres grands acteurs économiques que sont notamment les États-Unis et la Chine pour contribuer de façon coordonnée à la reprise.

La coordination des mesures de relance au niveau mondial devrait intégrer les exigences de l'aide au développement et de la lutte contre la faim, priorité non prise en compte lors du G20 de septembre : on rappellera à cet égard les engagements du Millénaire²¹. En outre, 75 milliards d'euros annuels sont nécessaires pour doubler l'aide publique aux pays en développement, conformément à la décision du G8 en 2005 et atteindre le seuil de 0,7 % du PIB²². Le plan d'aide annoncé par le FMI en juillet 2009 en faveur des pays les plus pauvres ne constitue qu'un premier pas en ce sens.

L'Union européenne a joué, notamment à Kyoto et Bali, un rôle moteur pour promouvoir un mode de développement plus durable. Si le recul des prix des matières premières, notamment énergétiques, a provisoirement affaibli l'incitation à réaliser les efforts nécessaires, les investissements à déployer pour y parvenir sont une opportunité considérable pour soutenir l'activité tout en préparant l'avenir, et un défi majeur pour préparer et gérer les transitions nécessaires. **L'enjeu de la conférence de Copenhague** (décembre 2009) sera de définir des engagements chiffrés nettement plus importants que ceux du protocole de Kyoto et de faire participer à la lutte contre le réchauffement climatique des pays clés, au premier rang desquels États-Unis et Chine. Si les pays développés se sont engagés en juillet 2009 à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de « 80 % ou plus en 2050 par rapport à 1990 », ils n'ont pas réussi à s'entendre sur un objectif pour 2020, ce qui n'a pas permis la conclusion d'un accord avec les pays émergents.

Un autre impératif est de faire face à la menace d'une crise de l'eau²³. Si rien n'est fait, la moitié de la population mondiale vivra d'ici 2020 dans des régions exposées à des risques de pénuries. 1,5 milliards de personnes dans le monde sont privées d'un accès à l'eau potable et à l'assainissement. L'Union européenne doit inciter la communauté internationale à réaliser l'objectif affiché

²⁰ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009*, op. cit., p. 14.

²¹ Avis *Les objectifs de développement du Millénaire : quels financements innovants ?*, rapporté par MM. Jacques Lemerrier et Georges de La Loyère (novembre 2006).

²² Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009*, pp. 14 et 15.

²³ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009*, pp. 14 et 15.

en 2000 de réduire de moitié cette proportion d'ici 2015²⁴, y compris sur son propre territoire et dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée (UPM). Le maintien d'une Politique agricole commune dynamique et prenant pleinement en compte la dimension environnementale est aussi nécessaire, dans un contexte international où, selon l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), il faudrait, pour faire face à la croissance démographique et à l'évolution des régimes alimentaires, augmenter d'ici 2050 la production agricole de 70 % et les investissements de 60 %. L'agriculture, par sa dimension spécifique, ne peut en effet être livrée aux seules forces du marché, et doit être régulée au niveau tant européen que national²⁵.

II - RÉNOVER LA STRATÉGIE DE LISBONNE APRÈS 2010 POUR FAVORISER UN DÉVELOPPEMENT DURABLE, ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, DE L'EUROPE ET DE LA FRANCE

Jamais une stratégie européenne commune face à la mondialisation n'a été aussi nécessaire et le besoin d'actions concertées aussi patent, pour que les politiques conduites au niveau des États-membres donnent leur pleine mesure²⁶.

La stratégie de Lisbonne a permis une approche politique et stratégique globale en établissant un consensus en Europe autour d'un certain nombre de priorités. Avant même l'intervention de la crise, elle connaissait toutefois des résultats mitigés²⁷, inégaux selon les champs et les pays concernés. Pour notre assemblée, une stratégie de compétitivité fondée sur l'éducation et la formation professionnelle, sur l'investissement, l'innovation et la recherche, ainsi que sur un processus dynamique articulant de manière systémique les trois piliers économique, social et environnemental, reste pour l'Union européenne la voie à privilégier pour s'inscrire de manière positive dans la mondialisation et dans une stratégie de développement durable.

Cela suppose toutefois de renforcer le volet communautaire de la stratégie, de conforter les efforts de la plupart des États-membres, notamment pour construire l'économie de la connaissance, d'actualiser certains des objectifs de la stratégie et de rénover sa gouvernance.

²⁴ Projet d'avis *Quelle politique économique et sociale pour surmonter la crise ?*, p. 5.

²⁵ Avis *Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires : bilan et perspectives*, rapporté par Mme Jocelyne Hacquemand (février 2008), p. 84.

²⁶ Avis *Quelles solidarités européennes faut-il renforcer face aux défis de la mondialisation ?*.

²⁷ Communication *La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne renouvelée et son avenir après 2010 : contribution du Conseil économique, social et environnemental au rapport de synthèse du Comité économique et social européen*, p. 8.

A - VOLET ÉCONOMIQUE

Le triangle de la connaissance « éducation-recherche-innovation », conserve dans ce cadre son importance stratégique, ce qui nécessitera de poursuivre et de renforcer les efforts en la matière.

L'effort communautaire doit notamment concerner la recherche (avec des moyens accrus pour le Programme cadre), ainsi que la coopération dans des secteurs tels que l'automobile ou l'aéronautique²⁸. Les efforts en matière de recherche doivent déboucher sur des programmes de technologies prometteuses, comme, par exemple, Galileo ou les énergies nouvelles, la capture et le stockage du CO₂, les biotechnologies, en particulier les biomédicaments²⁹. Au-delà du Programme-cadre de recherche et développement (PCRD), le CESE de France souhaite que l'Union retienne des programmes stratégiques, en nombre réduit mais choisis avec discernement, par exemple dans le domaine des Technologies de l'information et de la communication (TIC), des semi-conducteurs, dont l'industrie est d'importance stratégique, ou des nanotechnologies³⁰. La simple coopération entre États rend ces démarches très difficiles. Seule la dimension européenne est susceptible de permettre à ces projets de surmonter les égoïsmes nationaux, en utilisant l'effet de synergie de l'Union³¹.

Cet effort doit s'intégrer dans le cadre d'une politique industrielle européenne qui reste à développer. Si une politique de concurrence est nécessaire au sein de l'Union pour stimuler la compétitivité des entreprises par l'innovation, la Commission doit mieux veiller à ne pas empêcher l'émergence de « champions européens » dans les secteurs stratégiques. Face à la mondialisation, l'Union se doit par ailleurs de développer des stratégies commerciales y compris défensives, une harmonisation plus poussée des normes et des cadres juridiques.

Renforcer les capacités économiques de l'Union passe également par une **meilleure éducation des jeunes** et de meilleures spécialisations, par la formation tout au long de la vie et une meilleure information sur l'adéquation entre les emplois offerts et les cursus suivis. Construire un cercle vertueux entre progrès de productivité et création d'emplois suppose d'améliorer à la fois la qualification des personnes et celle des emplois, favorisant une croissance suffisante et une répartition de ses fruits appropriée³². La création de l'espace

²⁸ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009*, pp. 17 et 19.

²⁹ Avis *Les biomédicaments : des opportunités à saisir pour l'industrie pharmaceutique*, rapporté par M. Yves Legrain (juin 2009).

³⁰ Avis *L'industrie, les technologies et les services de l'information et de la communication au cœur de l'avenir*, rapporté par M. Hubert Bouchet (avril 2009), et avis *Les nanotechnologies*, rapporté par M. Alain Obadia (juillet 2008).

³¹ Avis *Quel budget de l'Union européenne au service de la croissance et de l'emploi ?*, rapporté par M. Georges de La Loyère (novembre 2007).

³² Avis *La conjoncture économique et sociale en 2007*, rapporté par M. Philippe Le Clézio, pp. 10 à 12.

européen de l'enseignement supérieur figurant parmi les objectifs de Bologne nécessite à cet égard des mesures de concrétisation³³ plus effectives.

Soutenir la compétitivité des entreprises françaises et européennes reste plus que jamais une nécessité. Cela suppose entre autres d'assurer la continuité du financement et d'accompagner le développement des entreprises, notamment en confortant l'épargne longue et en favorisant la croissance des Entreprises de taille intermédiaire (ETI), sans oublier les domaines transversaux³⁴. La mise en œuvre de la directive « services »³⁵ et du *small business act* constitue à cet égard un enjeu important. Il convient également de poursuivre, en France et en Europe, le programme visant à mieux légiférer, de renforcer et clarifier le cadre de protection de la propriété intellectuelle, notamment *via* la création du brevet communautaire, ainsi que de favoriser la transmission des entreprises³⁶, entre autre par la voie de la reprise majoritaire par les salariés ou plus généralement par toutes les formes de l'économie sociale. Il faut également tendre vers une plus grande harmonisation fiscale et sociale au sein de l'Union, notamment par le rapprochement des bases et des taux auxquels sont soumises les entreprises³⁷.

Au niveau national, l'engagement du gouvernement d'augmenter de 25 % d'ici à 2012 le budget de R&D, et de 50 % celui de l'enseignement supérieur, doit être tenu. La mise en œuvre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, ainsi que leur bonne articulation avec pôles d'innovation et réseaux de recherche avancée, le renforcement des partenariats entre acteurs publics et privés de la politique industrielle autour des pôles de compétitivité, en développant l'esprit *clusters* et en rendant plus accessibles les financements, notamment aux PME, constitue un autre enjeu essentiel pour favoriser effet d'entraînement et innovation³⁸.

³³ Communication sur *La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et son avenir après 2010*, p. 10.

³⁴ Avis *L'avenir des industries mécaniques*, rapporté par Mme Martine Clément (octobre 2009).

³⁵ Avis *Les conséquences pour l'économie française de l'application de la directive " services "*, rapporté par M. Bernard Capdeville (juin 2008).

³⁶ Avis *Le développement des entreprises de taille intermédiaire* (octobre 2008), pp. 31 et 32 et *La transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et de services* (décembre 2004), rapportés par Mme Françoise Vilain.

³⁷ Avis *Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux-disant social*, rapporté par M. Didier Marteau (novembre 2006), pp. 11 à 13.

³⁸ Communication *Contribution du Conseil économique, social et environnemental à la préparation du Rapport de suivi 2009 du Programme national de réforme français 2008-2010*, pp. 38 à 41, avis *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, rapporté par M. Jean-Pierre Duport (février 2008), pp. 16 à 21 et avis *Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale*, rapporté par M. André Marcon (juillet 2008).

B - VOLET SOCIAL

Au plan social également, l'Union apparaît comme un niveau pertinent de régulation. Elle doit renouer avec sa mission initiale de coopération et de convergence entre les États-membres pour éviter une compétition en son sein, stérile à terme, qui favorise le dumping social et fiscal. À cet égard, un accroissement de l'aide par le budget communautaire au développement des États-membres entrés dans l'UE depuis 2004 ainsi que le renforcement du Fonds social européen (FSE) en cette période de crise seraient conformes à l'intérêt bien compris et à la défense des acquis sociaux de l'Union³⁹. Il conviendrait aussi d'encourager et de développer le dialogue social européen, voie privilégiée de régulation au niveau européen⁴⁰.

La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne s'est traduite par une progression importante du taux d'emploi, notamment des femmes et des seniors. **Cette dynamique doit être poursuivie** en favorisant, dans un environnement sécurisé, **la dimension qualitative de l'emploi et la cohésion sociale**, ce à quoi participent notamment les entreprises de l'économie sociale en s'inscrivant dans des stratégies de long terme, ancrées sur les territoires. L'amélioration du fonctionnement du marché du travail à moyen terme passe notamment par la flexibilité, la mobilité et la sécurisation des parcours professionnels. Le CESE de France a proposé en ce sens un « *nouveau système promouvant des parcours professionnels maîtrisés et favorisant pour les salariés, les entreprises et le service public, une nouvelle relation de confiance* »⁴¹.

Les jeunes de moins de 25 ans étant les premiers touchés par la crise, il y a lieu de porter une attention particulière à leur taux de chômage aux plans européen et nationaux.

Le développement des services à la personne sur le territoire de vie, et notamment des services sociaux d'intérêt général⁴², et leur professionnalisation constituent par ailleurs un enjeu majeur pour l'emploi et le lien social⁴³.

Des **améliorations qualitatives** devraient être introduites pour l'après 2010 dans la liste restreinte des indicateurs utilisés pour leur suivi : le taux d'emploi des jeunes devrait être introduit dans les indicateurs structurels, avec un objectif cible à déterminer. Le taux d'emploi en équivalent temps plein pourrait être utilisé en complément du taux d'emploi, pour l'ensemble des actifs occupés et pour les femmes en particulier. Quant à l'éducation, un indicateur

³⁹ Avis *Croissance potentielle et développement*, rapporté par M. Pierre Duharcourt (janvier 2007), p. 11.

⁴⁰ Avis *Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux-disant social*, pp. 11 à 13.

⁴¹ Avis *La sécurisation des parcours professionnels*, rapporté par Mme Édith Arnoult-Brill (juin 2007) pp. 13 à 21.

⁴² Avis *Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?*, rapporté par M. Frédéric Pascal (avril 2008).

⁴³ Avis *Les services à la personne (avis de suite)*, rapporté par M. Yves Vérollet (novembre 2008).

complémentaire pourrait être constitué par la dépense par étudiant de l'enseignement supérieur. Pour l'inclusion, la mesure du taux des chômeurs cumulant 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois pourrait remplacer le taux de chômage de longue durée des hommes et des femmes, qui ne prend pas en compte les chômeurs temporairement indisponibles⁴⁴.

C - VOLET ENVIRONNEMENTAL

Répondre aux défis environnementaux est une autre exigence, qui nécessite des investissements importants et générerait à court terme des activités et emplois peu délocalisables. La dimension environnementale doit à cette fin être systématiquement intégrée dans nos raisonnements sanitaires, économiques et sociaux. Cela nécessite de mettre l'accent sur la maîtrise de la demande d'énergie dans l'urbanisme et l'habitat, de combiner progrès technologiques et changements de comportements des acteurs en matière de transports, d'améliorer l'efficacité énergétique, de développer le recours au nucléaire et aux énergies renouvelables... Cela suppose aussi de maintenir la biodiversité et de favoriser une meilleure gestion de l'eau⁴⁵ et surtout de poursuivre les avancées nécessaires lors des négociations de Copenhague sur la lutte contre le réchauffement climatique. Les engagements concernant les émissions de gaz à effet de serre ne doivent en effet pas ouvrir la voie à une délocalisation de certaines activités vers des pays où celles-ci ne sont pas réglementées. L'instauration d'un mécanisme d'ajustement aux frontières européennes, sous la forme d'une taxe carbone sur les importations en provenance de ces derniers, serait souhaitable⁴⁶.

Accélérer le financement et la réalisation de certains des projets d'infrastructure prioritaires prévus dans le cadre du Réseau transeuropéen de transport pourrait aussi constituer un investissement contribuant à la croissance durable et à la cohésion de l'Union⁴⁷.

D - GOUVERNANCE

Un renforcement de la gouvernance de Lisbonne apparaît enfin nécessaire. Outre le renforcement déjà évoqué du volet communautaire de la stratégie, la Méthode ouverte de coordination (utilisée actuellement dans des domaines où les compétences nationales prédominent pour nombre d'enjeux) devrait, d'une façon générale, être confortée par une meilleure coordination des objectifs et des politiques. Cela passe par le renforcement du groupe des

⁴⁴ Communication *Situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne (édition 2009)*, rapportée par Mme Anne Duthilleul (mars 2009), pp. 167, 33 et 34, 57 et 67.

⁴⁵ Communication sur *La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et son avenir après 2010 : contribution du Conseil économique, social et environnemental au rapport de synthèse du Comité économique et social européen*, p. 9 et avis *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, rapporté par M. de Viguier (juin 2008).

⁴⁶ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2008*, rapporté par Mme Marie-Suzie Pungier, (mai 2008), pp. 20 à 23.

⁴⁷ Avis *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard, une nouvelle vision*, rapporté par M. Daniel Tardy (septembre 2009), p. 28.

coordinateurs de la stratégie de Lisbonne, par un partage plus efficace des meilleures pratiques, par une mise en œuvre plus active des lignes directrices et par l'adoption de mesures législatives quand cela est possible⁴⁸.

Ainsi, l'équilibre de la relance en France et dans l'Union européenne sera d'autant plus assuré que les plans mis en œuvre seront cohérents ou coordonnés⁴⁹; la prise en compte des plans de relance dans les rapports de suivi des PNR, utile, ne constitue pas à cet égard un élément suffisant; l'importance de la part des échanges commerciaux intracommunautaires dans les exportations des pays membres plaide également pour une plus grande coordination en la matière⁵⁰. Il conviendrait par ailleurs de se concerter au niveau européen pour trouver des solutions à la question primordiale de la gestion commune de la dette publique. Le CESE de France suggère que l'Eurogroupe étudie la coordination des agences européennes de la dette en proposant la création d'une instance commune qui pourrait préfigurer une future Agence européenne⁵¹. Enfin, il réitère le souhait d'une redéfinition du Pacte de stabilité et de croissance⁵², afin de mieux prendre en compte la situation et les politiques économiques, financières et sociales des pays membres.

Nombre des objectifs de Lisbonne n'ont pas été atteints par la majorité des États-membres. En y ajoutant l'objectif de 3 % de taux de croissance annuel défini en 2000, ces objectifs pourraient être conservés pour la période allant de 2010 à 2015 ou 2020, en les **complétant ou relevant dans certains domaines** : l'insertion professionnelle des jeunes, le chômage de longue durée, le risque de pauvreté, le taux de ménages sans emploi, l'attractivité des études scientifiques et l'objectif global d'économie d'énergie de 20 % d'ici à 2020 que s'est fixé l'UE, mériteraient ainsi de se voir retenus parmi les objectifs suivis dans le cadre de la liste restreinte des indicateurs. Les objectifs de taux de R&D et de taux d'emploi, qu'ont atteints plusieurs pays, devraient être **relevés pour l'UE à 27 et déclinés par pays** pour tenir compte de la situation de départ de chacun dans sa contribution aux efforts à accomplir, comme cela a été fait en matière de réduction des émissions de Gaz à effet de serre (GES).

Devrait aussi être mieux pris en compte dans les indicateurs la comparaison entre l'Union et ses principaux partenaires économiques, afin de mesurer les performances européennes à l'échelle mondiale⁵³.

⁴⁸ Communication *La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et son avenir après 2010 : contribution du Conseil économique, social et environnemental au rapport de synthèse du Comité économique et social européen*, p. 12.

⁴⁹ Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009* et communication *La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et son avenir après 2010 : contribution du Conseil économique, social et environnemental au rapport de synthèse du Comité économique et social européen*, p. 7.

⁵⁰ Communication *La mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne et son avenir après 2010 : contribution du Conseil économique, social et environnemental au rapport de synthèse du Comité économique et social européen*, p. 7.

⁵¹ *Ibid.*, p. 7.

⁵² Avis *La conjoncture économique et sociale en 2009*, p. 20.

⁵³ *Projet de contribution française sur l'avenir de la stratégie de Lisbonne*, SGAE, p. 70.

La démarche visant à renforcer l'implication des acteurs nationaux doit par ailleurs être poursuivie et étendue aux régions des États-membres. Ainsi, en France, le Conseil économique, social et environnemental, les collectivités territoriales *via* les associations de collectivités locales, les partenaires sociaux *via* le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales (CDSEI), ainsi que divers conseils spécialisés, sont déjà consultés chaque année sur le projet de PNR et son rapport de suivi, ce qui a constitué un progrès important. De manière générale, pour améliorer cette implication, il serait souhaitable de laisser plus de temps à cette consultation, comme cela a été le cas pour le rapport de suivi 2009 du PNR. Un débat sur ce thème en séance plénière du Parlement national pourrait également y contribuer. Pour mieux impliquer le niveau régional, il pourrait être demandé aux instances consultatives placées auprès des collectivités régionales, telles que, en France, les conseils économiques et sociaux régionaux, de préparer une contribution dans les domaines de compétences régionales entrant dans le champ de Lisbonne. Ces contributions seraient adressées au gouvernement national, qui pourrait les faire figurer en annexe au projet de PNR, comme il le fait notamment déjà pour la contribution du CESE de France. Le Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux propose pour sa part notamment que des plans d'action régionaux et locaux viennent nourrir la Méthode ouverte de coordination (MOC) et soient le cas échéant pris en compte dans le cadre des Programmes nationaux de réforme⁵⁴.

Il importera également de favoriser une cohérence et une coordination accrue de la stratégie de Lisbonne, processus à dix ans, avec la stratégie européenne et nationale de développement durable, dont l'échéance est plus lointaine.

Ainsi pour la période 2010-2020 qui s'ouvre, les objectifs de la stratégie de Lisbonne rénovée devraient s'inscrire dans cette stratégie de développement durable et tenir compte notamment des engagements déjà pris en matière environnementale au sein de l'Union européenne pour prolonger les efforts entrepris sur la durée.

*
* *

⁵⁴ Avis d'initiative du Comité des Régions, *Livre blanc du Comité des régions sur la gouvernance à multi-niveaux*, rapporté par MM. Luc Van Den Brande et Michel Delebarre (juin 2009).

CONCLUSION

Sortir de la crise, prévenir de nouvelles crises et favoriser une croissance durable suppose une réforme profonde de la gouvernance mondiale, dans laquelle l'Union européenne doit tenir toute sa place.

Cela passe également par une rénovation de la stratégie de Lisbonne, même si ses principes fondateurs restent pertinents : sa dimension extérieure doit être renforcée, le programme communautaire conforté, la mise en œuvre par les États-membres mieux suivie d'effets, son pilotage et son appropriation améliorés. Une coordination et une cohérence affirmées avec la stratégie nationale et européenne de développement durable doivent être aussi organisées.

Cela nécessite enfin un accroissement progressif des moyens budgétaires de l'Union, qui devrait se traduire dans les prochaines perspectives financières.

Résultat du vote de la délégation⁵⁵, le 10 novembre 2009

Ont voté pour : 10

Groupe de la CFDT	Mme Évelyne Pichenot
Groupe de la CFTC	M. Michel Coquillion
Groupe de la CGT	M. Christian Dellacherie
Groupe de la coopération	M. Yves Dezellus
Groupe des entreprises publiques	Mme Anne Duthilleul
Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement	M. Henri Feltz
Groupe de la mutualité	Mme Nora Tréhel
Groupe des personnalités qualifiées	M. Georges de La Loyère
Groupe de l'UNAF	Mme Chantal Lebatard
Groupe de l'UNSA	M. Jacques Duron

⁵⁵ Le 10 novembre 2009, ce projet de contribution avait déjà fait l'objet d'un vote favorable à l'unanimité par huit voix, mais le quorum n'avait pu être atteint. Avaient voté pour à cette occasion : M. Frédéric Pascal (groupe des associations), M. Hubert-Marie Ghigonis (groupe des entreprises privées), M. Michel Coquillion (groupe de la CFTC), M. Christian Dellacherie (groupe de la CGT), Mme Anne Duthilleul (groupe des entreprises publiques), M. Henri Feltz (groupe des Français de l'étranger), M. Georges de La Loyère (groupe des personnalités qualifiées), M. Jacques Duron (groupe de l'UNSA).

TITRE XI
QUELLES MESURES CONCRÈTES
POUR ASSURER UNE ÉGALITÉ RÉELLE
ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES ?

Contribution présentée par
M. François Édouard, rapporteur
au nom de la délégation aux droits des femmes
et à l'égalité des chances entre hommes et femmes

Dans le cadre de la saisine collective confirmée par le Bureau du Conseil économique, social et environnemental le 7 juillet 2009 et impliquant les sections et délégations sur le thème *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, la contribution confiée à la délégation aux droits des Femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes porte sur « Quelles mesures concrètes pour assurer une égalité réelle entre les hommes et les femmes ? ». Monsieur François Édouard a été désigné comme rapporteur.

*
* *

Pour Vladimir Špidla, commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'égalité des chances, « *l'égalité entre les femmes et les hommes est une condition préalable à la croissance, à l'emploi et à la cohésion sociale. Il importe donc plus que jamais d'investir dans l'égalité entre hommes et femmes si l'on veut obtenir des résultats à long terme* ».

L'article 141 du traité d'Amsterdam (1997) implique un renforcement de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes et autorise explicitement des mesures positives visant à assurer l'application de ce principe. Il prévoit en outre que « *les États-membres auront la possibilité de maintenir ou d'adopter des avantages spécifiques au sexe sous-représenté afin de lui faciliter l'exercice d'une activité professionnelle ou de prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle* ». Cette disposition est particulièrement pertinente au regard du débat en cours sur les avantages de retraite accordés aux mères. Nous y reviendrons plus loin. En tout état de cause, **le droit européen permet clairement l'adoption de mesures équitables, prenant en compte des différences inhérentes aux hommes et aux femmes, sans que ces mesures puissent être taxées de discriminatoires dès lors qu'elles sont nécessaires pour une égalité de traitement.**

Certes, on ne peut nier qu'en France, l'égalité entre femmes et hommes ait donné lieu à un arsenal juridique étoffé. Pour autant, la moitié de la population demeure encore notoirement moins égale que l'autre dans l'ensemble des sphères politique, économique et sociale.

Des avancées majeures, en particulier durant les quarante dernières années, ont assurément conforté l'autonomie des femmes dans de nombreux domaines, comme l'a bien montré la communication rapportée par madame Pierrette Crosemarie et adoptée en janvier 2009, *1968-2008 : évolution et prospective de la situation des femmes dans la société française*.

Force est de constater toutefois que **dans la vie politique, la parité n'a progressé que sous l'effet de dispositions contraignantes** : 48,8 % des conseillers municipaux sont des femmes dans les communes de plus de 3 500 habitants (seules concernées par la loi) et 47,6 % des élus régionaux. Le respect d'une stricte alternance des hommes et des femmes sur les listes de candidats permet également à celles-ci de représenter 44,4 % des députés européens français. Sans contrainte, le paysage est beaucoup moins harmonieux : 18,5 % de femmes à l'Assemblée nationale, 21,9 % au Sénat et 13,1 % dans les conseils généraux.

Quant aux exécutifs, l'exercice des responsabilités demeure immuablement concentré dans des mains masculines, même dans les collectivités les plus féminisées : 86 % des maires sont des hommes, il n'y a que deux présidentes de région et 37,3 % de vice-présidentes.

Dans ce contexte, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes se félicite des dispositions du projet de loi organique portant réforme du Conseil économique, social et environnemental, visant à instaurer la parité entre femmes et hommes dans la désignation des futurs membres de cette assemblée, ce qui lui donnera valeur d'exemple.

Au sein de ce nouveau Conseil modernisé et paritaire, la délégation, loin d'être sans objet, compte bien aux côtés de ses homonymes de l'Assemblée nationale et du Sénat jouer un rôle moteur pour accélérer en tous lieux la progression de l'égalité entre femmes et hommes.

Bien sûr, il convient de se réjouir des progrès constatés, mais il importe de souligner les points de blocage de notre société qui empêchent les femmes et les hommes d'accéder à une vie conforme à leurs choix ou leurs espérances.

Un exemple particulièrement probant concerne le marché du travail. En effet, les travaux du Céreq et de la DARES⁵⁶ montrent qu'**à niveau de diplôme équivalent, les jeunes femmes restent dès leur première embauche désavantagées par rapport aux hommes**, notamment dans le domaine de la production. D'une manière générale, elles occupent plus souvent que les hommes un emploi de niveau inférieur à leur diplôme et pour les postes en CDI, ce déclassement intervient dès le début de la carrière.

Le marché du travail renforce ainsi ces discriminations, alors même que les femmes constituent 47 % de la population active, que 84 % des femmes de 25 à 49 ans travaillent, tout en ayant le taux de fécondité le plus élevé de l'Union européenne grâce à une politique familiale active et des modes d'accueil des jeunes enfants certes plus développés que chez la plupart de nos voisins mais qui restent néanmoins insuffisants.

⁵⁶ *Génération 2004, des jeunes pénalisés par la conjoncture*. Céreq n° 248, janvier 2008.
Hommes et femmes recrutés en 2005 : les préférences des employeurs. Premières informations, Premières synthèses DARES n° 31, 3 juillet 2009.

Madame Brigitte Grésy a bien recensé dans son rapport⁵⁷ les points de résistances à l'égalité :

- **la précarité affecte davantage les femmes que les hommes** : 31 % des femmes travaillent à temps partiel (6 % des hommes), les deux tiers des salariées à bas salaire sont des femmes (près de 20 % des femmes contre 11 % des hommes touchent le SMIC). Leur taux de chômage est supérieur à celui des hommes (8,3 % contre 7,3 % en 2008) et la crise économique dans le secteur tertiaire où elles sont surreprésentées se traduit pour elles a minima par un renforcement du sous-emploi. Les dernières statistiques de l'INSEE révèlent en outre que les jeunes femmes (moins de 25 ans) sont les plus touchées par la dégradation du marché du travail ;
- **d'importants écarts de rémunération se maintiennent** : en 2006, dans les entreprises de 10 salariés et plus, la rémunération brute totale moyenne des femmes est inférieure de 27 % à celle des hommes. Parmi les seuls salariés à temps complet, l'écart moyen est de 19 %. Qui plus est, la différence est encore plus importante parmi les cadres (rémunération des femmes inférieure de 23 % à celle des hommes) et parmi les salariés les plus diplômés (32 % d'écart entre hommes et femmes titulaires d'un diplôme de 2^{ème} ou 3^{ème} cycle). À poste, expérience, qualification et secteur d'activité équivalents, les études comparatives de l'INSEE et de la DARES évaluent à environ 7 % l'écart de rémunération en défaveur des femmes relevant d'une discrimination pure ;
- **les répercussions sur le niveau des retraites sont flagrantes et s'atténuent très lentement** : en 2004, la pension de droits propres est égale à 42 % de celle des hommes pour les femmes de 85 ans et plus et à 50 % pour les 65-69 ans et cet écart reste désespérément stable dans toutes les projections statistiques sur vingt ans ;
- **le plafond de verre demeure inaltérable.**

En dépit de leur progression constante dans l'encadrement - les femmes constituent plus de 41 % des cadres administratifs et commerciaux et plus de 18 % des ingénieurs et cadres techniques d'entreprises - leur part dans les lieux de décision stagne désespérément.

En 2009, la France se situe un peu en dessous de la moyenne européenne (11 %) avec 9 % de femmes dans les conseils d'administration de ses grandes entreprises cotées⁵⁸. Elle fait pâle figure en comparaison de la Norvège (44 %), de la Suède (27 %) ou de la Finlande (25 %). Seules quatre sociétés du CAC 40

⁵⁷ *Rapport préparatoire à la concertation avec les partenaires sociaux sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.* Brigitte Grésy. 8 juillet 2009.

⁵⁸ *L'accès et la représentation des femmes dans les organes de gouvernance d'entreprise.* Étude IFA, European PWN Paris. ORSE, septembre 2009.

se distinguent avec des conseils d'administration comptant plus de 20 % de femmes⁵⁹.

Et parmi les 500 premières sociétés françaises, 58 % n'ont aucune femme dans leur conseil d'administration et on dénombre 13,5 % de femmes dans les CODIR et COMEX (42 % des sociétés n'en ayant aucune).

Les organisations syndicales et patronales ne font guère mieux : on dénombre 36 % de femmes dans les instances dirigeantes des premières et 14 % dans celles des secondes.

- **Les responsabilités familiales continuent de peser essentiellement sur les épaules des femmes** : elles consacrent quotidiennement trois fois plus de temps que les pères aux activités parentales et deux fois plus aux autres activités domestiques. La maternité influe en outre sur leur taux d'activité qui fléchit au fur et à mesure des naissances : 73 % avec un enfant de moins de 12 ans, 64 % avec deux et 40 % à partir de trois. Quant au changement de situation professionnelle après une naissance, il affecte 40 % des femmes et seulement 6 % des hommes et pour ces derniers, il s'agit le plus souvent d'un *booster* de carrière que l'inverse.

Cet état des lieux est aujourd'hui parfaitement connu, étayé par des statistiques précises qui ont grandement contribué à la prise de conscience de ces inégalités par le corps social et les pouvoirs publics. Mais près de dix ans après le vote de la loi sur la parité en politique, 37 ans après l'inscription de l'égalité de rémunération dans le code du travail, la moitié de la population, lasse des bonnes paroles largement dénuées d'effectivité, souhaite renouveler la chanson. Fort de ce constat, le Conseil économique, social et environnemental privilégie quatre axes pour ses propositions qu'il formule avec la conviction profonde que l'investissement des femmes dans tous les domaines de la vie politique, économique et sociale est un atout pour la sortie de crise et pour une France plus forte et plus solidaire.

I - ACCÉLÉRER LE MOUVEMENT VERS LA PARITÉ DANS LA VIE POLITIQUE

La participation des femmes à la formation de la loi, à l'exercice du pouvoir et de la décision publique est une exigence démocratique et une composante essentielle du principe d'égalité.

Le volontarisme manifesté par la loi du 6 juin 2000 n'a toutefois pas suffi à garantir une parité effective dans ce domaine. Il paraît dès lors nécessaire d'instaurer des mesures positives permettant réellement aux femmes qui constituent 53 % de l'électorat d'accéder en proportion à la représentation politique.

⁵⁹ BNP Paribas (28,5 %), Michelin (25 %), L'Oréal (21,4 %) et Pernod Ricard (21,4 %).

Deux types de dispositions très concrètes et rapides à mettre en œuvre peuvent permettre au pays des droits de l'Homme de devenir emblématique pour les droits de la femme et de la citoyenne.

A - CONFORTER LA PARITÉ ET VAINCRE LES RÉSISTANCES⁶⁰

L'expérience montre que seule l'application de conditions impératives a fait progresser la parité. **Pour respecter cette exigence démocratique, il faut et il suffit que, pour toutes les élections, les listes de candidatures déposées par les partis soient paritaires pour être recevables.** Le projet de réforme des collectivités territoriales doit impérativement tenir compte de cette obligation à tous les niveaux y compris les intercommunalités.

À titre transitoire, en particulier dans le cadre des scrutins uninominaux, pour l'instant non soumis à des mesures paritaires contraignantes, ce qui conduit les formations politiques à sacrifier les femmes, des dispositions véritablement incitatives, sous forme de bonus/malus, doivent être mises en place. **Il convient ainsi de reconnaître significativement les efforts des partis qui mettent leurs candidates en position éligible en redistribuant à ces partis vertueux, selon la proposition du professeur Guy Carcassonne, le produit des sanctions financières imposées à ceux qui ne respectent pas la parité.**

Par ailleurs, **le financement public des partis devrait tenir compte du nombre et des responsabilités confiées à leurs adhérentes.**

Pour les élections sénatoriales, il est impératif de **rétablir le scrutin proportionnel avec obligation de parité dans les départements élisant trois sénateurs⁶¹ et plus.**

S'agissant des **conseils généraux** où la parité reste le plus à la traîne, l'obligation pour les candidats d'avoir un suppléant de sexe opposé a peu modifié le paysage. **Il convient à tout le moins que le suppléant soit appelé à remplacer le titulaire dans tous les cas de vacance du mandat**, et pas uniquement en cas de décès.

Enfin, le renouvellement de la classe politique passe assurément par une **limitation du cumul des mandats dans le temps**, en limitant à deux le nombre de mandats consécutifs de même nature à l'instar de la disposition inscrite dans le projet de loi organique de réforme du Conseil économique, social et environnemental. Une **limitation du cumul dans l'espace** est également opportune, à commencer par l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale.

⁶⁰ La plupart de ces recommandations sont portées par l'Observatoire de la parité dont les présidentes des délégations aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes des trois assemblées constitutionnelles sont membres de droit.

⁶¹ Si le scrutin majoritaire uninominal n'avait pas été instauré à nouveau en 2003 dans ces départements, le taux de féminisation du Sénat aurait été en 2008 de 26 % au lieu de 22 %.

B - INSTITUER UN VÉRITABLE STATUT DE L'ÉLU(E)

Un tel statut devrait permettre de mieux articuler vie personnelle, professionnelle et engagement politique. Cela implique :

- de favoriser un aménagement des conditions et du temps de travail, notamment pour les élu(e)s locaux salarié(e)s, afin de permettre l'exercice du mandat en étendant, en cas de nécessité, les autorisations d'absence et crédits d'heures ;
- de revaloriser le montant des indemnités des élu(e)s dans les municipalités afin de compenser les éventuelles pertes de salaires et d'assimiler les heures consacrées à l'exercice du mandat à des heures travaillées pour le calcul de la retraite, de l'ancienneté et des congés payés ;
- de prendre en charge les frais supplémentaires de garde d'enfants ou d'assistance à personnes dépendantes ;
- d'instituer un véritable droit à la formation des élu(e)s et de valider les acquis de l'expérience en fin de mandat dans le cadre de la formation continue ;
- de faciliter la réinsertion professionnelle des élu(e)s qui ont interrompu leur activité pour se consacrer à leur fonction politique, notamment par le versement d'une indemnité de fin de mandat⁶².

II - FAIRE ÉVOLUER LES MENTALITÉS GRÂCE À UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ÉDUCATION ET DE FORMATION

Les représentations et les stéréotypes culturels relatifs à l'image de la femme, si profondément ancrés dans les têtes, alimentent quotidiennement le sexisme ordinaire qui dès la petite enfance fait douter les filles, y compris les plus brillantes, de leurs capacités.

Il est essentiel que l'école « *dénonce les pièges sexistes et les menaces qui pèsent sur le mérite des filles, désagrège les stéréotypes et in fine, fournisse des armes de défense contre les stratégies de domination* »⁶³.

⁶² Préconisations figurant dans le communication *1968-2008 : évolution et prospective de la situation des femmes dans la société française* présentée en janvier 2009 par madame Pierrette Crosemarie.

⁶³ *Petit traité contre le sexisme ordinaire*. Brigitte Grésy. Albin Michel, septembre 2009.

A - ÉLIMINER LES STÉRÉOTYPES LIÉS AU GENRE DANS L'ENSEIGNEMENT, LA FORMATION ET LA CULTURE

Pour lutter efficacement contre l'insidieux et l'impalpable, les actions doivent être significatives et pragmatiques. Il convient :

- de rendre obligatoire dans le cursus de formation (initiale et continue) des enseignants des modules consacrés à l'égalité fille/garçon et d'intégrer cette dimension dans les objectifs pédagogiques et les enseignements dispensés. L'ensemble de la communauté éducative, y compris les personnels de direction et les membres des corps d'inspection, devrait être sensibilisé à cette thématique ;
- d'exiger l'élimination des représentations sexuées stigmatisantes au fur et à mesure de l'édition des manuels scolaires ainsi que de tout support pédagogique et de sensibiliser les éditeurs de livres pour enfants à cet objectif. Les équipes pédagogiques décidant du choix des ouvrages devraient être particulièrement vigilantes et les collectivités territoriales concernées devraient conditionner les subventions pour leur financement à l'éradication des stéréotypes ;
- d'imposer la parité entre femmes et hommes dans la composition du Haut Conseil de l'éducation⁶⁴, ainsi que dans tous les jurys de concours et de recrutement ;
- de former les étudiant(e)s des écoles de journalisme au repérage et à la lutte contre les stéréotypes sexistes ;
- de renforcer les moyens d'intervention de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP), ainsi que l'a préconisé le rapport sur l'image des femmes dans les médias⁶⁵ afin d'éviter la prolifération de publicités choquantes, voire dégradantes, à l'encontre des femmes.

B - RÉÉQUILIBRER LES PROCESSUS D'ORIENTATION ET DÉVELOPPER LES PASSERELLES

Afin d'inciter les filles à élargir leurs horizons professionnels, il importe :

- de mettre en valeur la dimension culturelle du savoir scientifique et d'en donner une vision concrète grâce à l'intervention dans les établissements scolaires de femmes exerçant des métiers scientifiques ou techniques ;

⁶⁴ Le Haut Conseil de l'éducation émet des avis sur la pédagogie, les programmes, l'organisation et les résultats du système éducatif. Il est présidé par un homme et compte deux femmes pour sept hommes.

⁶⁵ *Rapport sur l'image des femmes dans les médias*. Commission de réflexion présidée par Mme Michèle Reiser, septembre 2008.

- de réformer la formation des conseillers d'orientation en accordant une plus large place à la connaissance du marché du travail et aux débouchés professionnels des formations ;
- de soutenir les actions de communication des secteurs professionnels peu féminisés pour promouvoir la mixité et de développer l'alternance pour ouvrir de nouvelles perspectives aux jeunes filles ;
- d'obliger tous les lycées comportant des classes préparatoires à disposer d'internats et d'équipements adaptés à recevoir filles et garçons ;
- de développer systématiquement des passerelles entre les différentes filières et, dans l'enseignement général, de proposer, dès le lycée, une option sciences et techniques en section littéraire ;
- d'une manière générale, d'informer largement sur les possibilités de réorientation, notamment vers les secteurs des nouvelles technologies;
- d'enlever les œillères des garçons (et de leurs parents) en les incitant à entrer dans des filières considérées comme réservées aux filles et d'encourager les conseils régionaux qui soutiennent les entreprises promouvant la mixité dans tous les métiers.

III - RENDRE EFFECTIVE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET SALARIALE

Une première conférence tripartite sur l'égalité professionnelle et salariale s'est tenue en novembre 2007 que le ministre du Travail de l'époque avait conclu en demandant aux entreprises d'intensifier le processus de négociation et de mettre en place un plan de résorption des écarts salariaux d'ici le 31 décembre 2009 sous peine de sanctions financières. À proximité de cette date butoir, une nouvelle concertation avec les partenaires sociaux sur le même thème est prévue qu'un énième rapport vient étayer avec un bilan lapidaire :

- **les négociateurs négocient peu** : 43 % des branches n'ont pas entamé de négociation en 2008, seules 7,5 % des entreprises ont signé un accord d'égalité professionnelle, dans la plupart des cas très vague, et plus de la moitié n'ont pas élaboré de Rapport de situation comparée (RSC) ;
- **les contrôleurs contrôlent peu** mais, à leur décharge, les informations communiquées sont insuffisantes ou inexploitable ;
- **les juges jugent peu** : les femmes font peu de recours sur le fondement de la discrimination par manque d'information et/ou méconnaissance de leurs droits.

A – ASSURER ET GARANTIR L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET SALARIALE

La complexité actuelle de la négociation sur ce thème constitue un frein. Ainsi que le propose Brigitte Grésy, il serait donc préférable de **fusionner les deux négociations obligatoires sur l'égalité professionnelle et l'égalité salariale dont les liens sont manifestes.**

Le RSC doit devenir pour toutes les entreprises l'outil de mesure et d'évaluation du dispositif et **déboucher sur l'établissement d'indicateurs et d'objectifs chiffrés de progression adaptés à la taille de l'entreprise.** Parmi ceux-ci doivent figurer en priorité :

1. Égalité professionnelle

- un pourcentage d'embauches de personnes d'un même sexe en rapport avec celui des candidatures reçues ou de la filière de formation menant au type de métier concerné. Le CV anonyme, sous réserve d'une évaluation précise, peut par ailleurs permettre de franchir la barrière de la première sélection ;
- un bilan comparatif actualisé de l'ancienneté des femmes et des hommes aux différents coefficients de classification et du délai moyen de promotion des unes et des autres ;
- des objectifs chiffrés de progression de l'accès des femmes aux formations qualifiantes et d'aménagement de leur faisabilité (proximité, aides pour la garde des enfants...).

2. Égalité salariale

- établissement des éléments de rémunération (y compris primes et intéressement) des femmes et des hommes selon des normes identiques et possibilité de vérification des critères justifiant d'éventuelles différences ;
- fixation d'objectifs chiffrés de réduction des écarts, assortie d'une enveloppe financière dédiée pour cette résorption mais aussi développement des études comparatives et des outils nécessaires à l'appréciation d'un travail de « valeur égale ».

Pour les plus petites entreprises, l'établissement automatique d'un diagnostic de l'égalité à partir de la Déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U), dans le cadre d'une expérimentation lancée en juin 2009, devrait être généralisé.

Dès lors que le dispositif est simplifié et les indicateurs du RSC à la fois plus concrets et plus aisément vérifiables, les contrôles seront facilités et la sanction devient incontournable en cas de manquement.

Le défaut de publication du RSC devrait ainsi donner lieu à une pénalité à hauteur de 1 % de la masse salariale reconduite annuellement jusqu'à ce que cette obligation soit remplie et le cas échéant si le contenu des accords et la lisibilité des indicateurs sont insuffisants.

B - LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ DU TRAVAIL FÉMININ

L'un des grands facteurs explicatifs des inégalités professionnelles et salariales est le travail à temps partiel a fortiori subi. Il convient tout d'abord d'appliquer la loi en matière d'encadrement de l'amplitude de travail journalière et de priorité d'accès à un temps plein. Des mesures concrètes sont en outre susceptibles de faciliter la sécurisation du travail à temps partiel : majoration des heures complémentaires hors normes, développement de la polyvalence et des formules de regroupement d'employeurs favorisant la pluriactivité, renforcement de la protection sociale des salarié(e)s à temps très partiel.

C - FIXER DES OBJECTIFS DE PROMOTION DES FEMMES DANS LES LIEUX DE DÉCISION

En dépit de plusieurs études (Catalyst, Cabinet Mc Kinsey, CERAM) mettant en évidence une corrélation entre présence de femmes aux postes de direction et performances organisationnelles et financières des entreprises, les résistances demeurent inébranlables et les promesses d'une évolution naturelle inéluctable se sont avérées nulles et non avenues : en dix ans, rien n'a changé.

L'exemple de la Norvège⁶⁶ apparaît dès lors une référence pertinente. Dans ce pays aussi d'aucuns prétendaient qu'il y avait un déficit de candidates compétentes et pourtant, sous l'effet de la contrainte législative, la présence des femmes dans les conseils d'administration des entreprises publiques et privées est passé de 7 % en 2003 à 39 % en 2008.

Faut-il imposer des quotas au nom de la parité ? Oui répondent 71 % des Français (les femmes – 73 % – comme les hommes - 67 % -) interrogés par le CSA en juillet 2009⁶⁷. Et ainsi que le relève Brigitte Grésy, **s'engager dans cette démarche n'est rien d'autre que la contrepartie transparente de la logique de quota invisible dont bénéficient les hommes en mettant en jeu des procédures de cooptation ou de connivence.**

1. Conseils d'administration et de surveillance

Il convient d'une part, de limiter à deux le nombre de mandats concomitants d'administrateurs de société et d'autre part, ainsi que le propose Brigitte Grésy, mais aussi l'Institut français des administrateurs (IFA), **d'instaurer une obligation de 40 % d'administrateurs du sexe sous-représenté dans les conseils d'administration et de surveillance des**

⁶⁶ Des législations contraignantes ont été également mises en place au Québec (2006) et en Espagne (2007) à la suite de la Norvège (2003).

⁶⁷ Sondage exclusif *Madame Figaro-CSA* réalisé les 29 et 30 juillet 2009.

entreprises publiques et privées, dans un premier temps, d'au moins 1 000 salariés ainsi que des organismes de l'économie sociale (coopératives, mutuelles, associations...). Cette obligation devrait être remplie dans un délai de cinq ans, avec un objectif intermédiaire de 20 % à atteindre dans les deux ans. Toute nomination intervenue au mépris de cette règle serait automatiquement annulée.

Il importe de compléter ce dispositif législatif et d'accroître la visibilité des femmes éligibles grâce à la création, à l'instar du Canada, d'une banque de données facilement accessible et régulièrement actualisée recensant les candidates.

2. Institutions représentatives du personnel

Il convient, ainsi que le prévoit la proposition de loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes aux responsabilités professionnelles et sociales déposée à l'Assemblée nationale par Marie-Jo Zimmermann, **d'accroître la part des femmes parmi les candidats présentés par les organisations syndicales pour l'élection des délégués du personnel et des représentants du personnel aux comités d'entreprises**, en prévoyant l'établissement de listes respectant la proportion de femmes et d'hommes occupés dans l'entreprise, avec une alternance de présentation sous peine de non recevabilité.

D - PROMOUVOIR LA MIXITÉ DES ÉQUIPES DIRIGEANTES

Pour percer le plafond de verre, seules des **mesures volontaristes avec une forte implication du top management** permettront de changer en profondeur la culture des entreprises. Pour cela, ainsi que le préconise Grandes écoles au féminin⁶⁸, il faut absolument **agir en parallèle sur trois leviers** :

1. Promouvoir activement les femmes

- Pour chaque poste ouvert en management, s'assurer de la présence de candidatures féminines et justifier s'il n'y en a pas ;
- détecter les femmes à potentiel pour créer un vivier représentatif de l'entreprise ;
- mettre en place des formations spécifiques à leur intention ;
- favoriser la création de réseaux.

2. Changer les règles du jeu

- Revoir le modèle de carrière linéaire et faire évoluer les critères d'évaluation de la performance ;

⁶⁸ *Les pratiques destinées à favoriser la mixité des équipes dirigeantes.* Étude IPSOS/GEF, 30 septembre 2009.

- sensibiliser le management aux différences de comportements hommes/femmes et à l'intérêt pour l'entreprise d'une plus grande mixité ;
- développer toute pratique pour un meilleur équilibre vie professionnelle/vie personnelle.

3. Piloter et assurer le suivi des mesures mises en œuvre

- Mettre en place des objectifs quantitatifs à tous niveaux (recrutement, évolution salariale, accession à des postes de direction) ;
- intégrer ces critères dans l'évaluation des managers.

Ce plan d'action doit également être mis en œuvre dans l'administration où l'État-patron est loin d'être exemplaire : les femmes représentent en effet 59 % des trois fonctions publiques, mais seulement 16 % des postes d'encadrement supérieur. Il convient en particulier de veiller à l'établissement dans chaque ministère de **plans pluriannuels** pour favoriser la promotion des femmes dont la part dans les nominations devrait être a minima au moins égale à celle qu'elles représentent dans les viviers.

E - S'ENGAGER DANS UNE DYNAMIQUE D'ÉGALITÉ EFFECTIVE POUR MIEUX GARANTIR LES RETRAITE DES FEMMES

Les projections du Conseil d'orientation des retraites tablent sur une augmentation limitée des taux d'activité féminins à l'horizon 2030, notamment du fait de la fréquence accrue du temps partiel, ceci dans un contexte d'écart salariaux importants. Dès lors, les droits familiaux sont primordiaux pour préserver de nombreuses femmes de la précarité : ils représentaient 16 % du montant des pensions de droit direct des femmes en 2004. Face au fort sentiment d'injustice suscité par la remise en cause de la Majoration de durée d'assurance (MDA) allouée aux mères au titre de l'éducation des enfants, la réforme envisagée par le ministre du Travail n'apparaît pas pleinement satisfaisante au regard du principe d'égalité qui inspire le droit communautaire.

Il paraît donc essentiel de refonder juridiquement la MDA sur les textes européens qui autorisent des mesures d'actions positives, ce qui coupera court en outre à tout recours pour discrimination sur la base d'une règle de partage peu lisible entre la mère et le père.

Les textes européens autorisent en effet et même encouragent les États à maintenir ou adopter - durant le temps nécessaire à la résorption des inégalités - des avantages spécifiques afin de prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle, lesquels affectent très majoritairement les femmes.

Les pouvoirs publics devraient ainsi saisir l'opportunité du débat sur la MDA pour s'engager résolument dans une dynamique d'égalité effective entre les femmes et les hommes.

IV - DÉVELOPPER L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE ET RENFORCER LA PRISE EN COMPTE DE LA PARENTALITÉ DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

L'évaluation des besoins en modes de garde est difficile, mais on estime que le taux de couverture est de l'ordre de 51 places d'accueil à l'extérieur du domicile pour 100 enfants de moins de trois ans. Le besoin d'accueil non satisfait est évalué entre 300 000 et 400 000 places⁶⁹.

L'impératif premier est donc de **fournir aux familles des services de garde individuels et collectifs souples, adaptables, en nombre suffisant, abordables financièrement et qualitativement garantis**, ainsi que nous y invite inlassablement la Commission européenne. À cet effet, **les partenariats entre collectivités locales, caisses d'allocations familiales et entreprises doivent être développés**.

La culture d'entreprise doit également évoluer et intégrer la parentalité dans l'organisation du travail des salariés. Pour ce faire, ceux-ci mettent en tête (61 %) l'aménagement des horaires de travail⁷⁰. Il convient :

- de faire de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale une clause obligatoire des négociations de branche ;
- de systématiser les critères liés à l'amélioration de cette conciliation dans l'évaluation à laquelle procèdent les agences de notation sociale ;
- de publier, en y associant les medias, un classement des entreprises et organismes attentifs au « bien-être » au travail des salariés-parents et d'organiser un concours pour les PME ;
- de développer les aides versées par l'employeur et/ou le comité d'entreprise pour couvrir des frais de garde et autres services à domicile ;
- d'assouplir l'organisation du travail en utilisant les possibilités ouvertes par les nouvelles technologies ;
- de proposer des services divers (plateforme d'informations pratiques accessible par l'intranet, livraison de courses, petits dépannages à domicile...) en s'appuyant sur le réseau des signataires de la Charte de la parentalité.

En 1975, Jean Ferrat inspiré par Louis Aragon chantait « *La femme est l'avenir de l'homme* », aujourd'hui nous déclamons avec force « *L'égalité effective entre les femmes et les hommes est l'avenir de notre société* ».

⁶⁹ Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance. Michèle Tabarot. Juillet 2008.

⁷⁰ Sondage BVA Opinion réalisé en octobre 2008 pour l'ORSE.

Nous réaffirmons aussi qu'une volonté politique forte, manifestée en permanence par des mesures concrètes, est indispensable pour accélérer la réalisation de cette égalité effective entre les femmes et les hommes.

Résultat du vote de la délégation, le 18 novembre 2009

Ont voté pour : 11

Groupe de l'agriculture	Mme Gisèle Cornier
Groupe de l'artisanat	M. Michel Dréano
Groupe des associations	Mme Jacqueline Perker-Plauchut
Groupe de la CFDT	Mme Dominique Henon
Groupe de la CFE-CGC	Mme Michèle Viguié
Groupe de la CGT	Mme Pierrette Crosemarie
Groupe des entreprises privées	Mme Françoise Vilain
Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement	Mme Monique Bourven
Groupe de la mutualité	Mme Michèle Dange
Groupe des personnalités qualifiées	Mme Marie-Madeleine Dieulangard
Groupe de l'UNAF	M. François Édouard

Assemblée constituée des représentants de la société civile organisée, le Conseil économique, social et environnemental a souhaité s'associer à la réflexion collective sur la sortie de crise en y apportant sa propre sensibilité.

Dans cette perspective, les neuf sections et les deux délégations ont apporté, chacune dans son champ de compétence, leur contribution pour *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*.

L'ensemble de ces propositions ont été présentées au Premier ministre lors d'une séance plénière solennelle, le 9 février 2010.