RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

PREMIÈRES OBSERVATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL SUR LE PROJET DE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME 2008-2010

2008

Année 2008 - N° 28 NOR : C.E.S. X08000128V Vendredi 3 octobre 2008

MANDATURE 2004-2009

Séance du Bureau du 23 septembre 2008

PREMIÈRES OBSERVATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL SUR LE PROJET DE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME 2008-2010

Communication du Conseil économique, social et environnemental présentée au nom du Bureau par M. Christian Dellacherie au nom de la délégation pour l'Union européenne

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 23 septembre 2008 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

INTRODUCTION **1**

I - OBSERVATIONS GÉNÉRALES **2**

II - PREMIÈRES OBSERVATIONS SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROJET DE PNR **4**

A - PARTIE 1 DU PROJET DE PNR : CROISSANCE DURABLE, INNOVATION ET DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES 4

B - POINTS DU PROJET DE PNR PORTANT SUR L'INNOVATION ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE 7

C - POINT 2 « DES OPPORTUNITÉS POUR TOUS » 8

D - POINT « ASSURER LA SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES » 9

CONCLUSION **13**

ANNEXES **15**

Annexe n° 1 : Vote par la délégation pour l'Union européenne, le 16 septembre 2008 17

Annexe n° 2 : Liste des avis et communication du Conseil économique, social et environnemental pris en compte dans cette communication 19

TABLE DES SIGLES **23**

INTRODUCTION

Notre assemblée s'implique, depuis 2003, dans le suivi de la stratégie de Lisbonne. Le gouvernement français lui a confié, en décembre 2005, une saisine permanente sur le suivi du Programme national de réforme 2005-2008 (PNR), qui présentait les objectifs que se fixait la France pour la période considérée, conformément au mandat donné aux États membres par le Conseil européen de mars 2000.

Anticipant sa consultation, le Conseil économique, social et environnemental a adressé au gouvernement, en juillet 2008, la communication *Accomplir la stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Programme national de réforme 2008-2010*. Cette communication rassemble les principales propositions récentes formulées par notre assemblée dans les différents champs de la stratégie de Lisbonne, afin que le gouvernement puisse en tenir compte dans l'élaboration du nouveau PNR de la France.

Plusieurs instances, dont le Conseil économique, social et environnemental et le Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales, ont été consultées sur le projet de PNR et Mme Anne-Laure de Coincy, secrétaire général adjoint des affaires européennes, a présenté ce document, le 16 septembre 2008, devant la délégation pour l'Union européenne du Conseil. Les observations des instances consultées étaient attendues avant le 26 septembre pour pouvoir être prises en compte avant la finalisation du document et son envoi à la Commission européenne.

Au cours de sa réunion du 16 septembre, la délégation pour l'Union européenne a formulé les premières observations synthétiques suivantes[1] :

Les délais impartis à la consultation du Conseil ont été particulièrement courts (le projet de document soumis à discussion lui parvenant seulement une semaine avant l'échange prévu avec les représentants du SGAE) au regard des domaines très vastes embrassés par le projet de PNR. Il est par ailleurs précisé dans le corps du document que certains de ces éléments et l'un de ces trois chapitres sont réputés « provisoires ». Aussi, compte tenu de l'importance de la contribution préalable de notre assemblée *Accomplir la stratégie de Lisbonne* (une centaine de pages), qui traite l'ensemble des champs de la stratégie en formulant de très nombreuses propositions issues de ses travaux récents, ces observations sont délibérément synthétiques et s'appuient sur la communication précitée.

---

[1] Le résultat du vote de la communication au sein de la délégation figure en annexe 1.

Malgré ces limites, la mise en place de ce rendez-vous et le premier échange qu'il permet constituent une évolution positive, le gouvernement n'ayant pu, en septembre 2005, transmettre le PNR 2005-2008 à notre assemblée avant sa parution.

I - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Le projet de PNR est un véritable panorama de l'action gouvernementale engagée depuis le début de la législature, avec des renvois précis et fréquents à un certain nombre de textes de lois et de décrets, une quarantaine étant cités dans le document, dont beaucoup adoptés depuis 2007 ou encore à venir.

Cette caractéristique est logique dans la mesure où il s'agit d'un programme qui s'appliquera jusqu'à fin 2010. Les nouvelles dispositions prévues dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi d'orientation pluriannuelle des finances publiques correspondent à cette démarche. Cela supposera un suivi et une évaluation pour mesurer et analyser leurs effets et le degré de réalisation des objectifs poursuivis. Le Conseil économique, social et environnemental souhaiterait être associé à ce suivi dans les différents domaines couverts par le PNR.

Le projet de PNR a eu le souci de s'inscrire dans les perspectives tracées par les recommandations du Conseil de l'Union européenne pour la France et la zone euro, qui figurent d'ailleurs en annexe du document. Cela apparaît particulièrement pour des domaines tels que le fonctionnement du marché du travail, la « stimulation de la concurrence », et les mesures qui concernent l'évolution des professions réglementées.

C'est aussi le cas, mais à moindre titre, du chapitre traitant de la soutenabilité des finances publiques, même s'il est précisé dans le document que l'ensemble de ce chapitre est provisoire et sera modifié en fonction des développements en cours et des Projets de loi de finance (PLF) et des Projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) 2009. Ce chapitre constitue un enjeu très important pour notre assemblée.

Par ailleurs, même si elles ne sont pas explicitement citées, nombre de Lignes directrices intégrées (LDI) définies par le Conseil européen de mars 2008 apparaissent en filigrane dans le projet de PNR et contribuent à sa cohérence d'ensemble. Le PNR peut ainsi jouer un rôle pédagogique et contribuer à « Mieux communiquer l'Europe » aux yeux des citoyens en montrant comment les politiques conduites au niveau national en France peuvent s'articuler avec celles menées au niveau de l'Union européenne.

Les trois volets de la stratégie de Lisbonne (économie, social et environnement) sont traités dans le projet de PNR, avec des développements d'importance inégale, une place plus grande - en tout cas sur le plan quantitatif - étant accordée à la stimulation de la croissance et au développement des

entreprises qu'aux aspects sociaux et environnementaux. L'assombrissement récent de la conjoncture a peut-être joué un rôle en ce sens.

Le Conseil économique, social et environnemental rappelle son attachement à l'équilibre et à la synergie entre ces trois volets de la stratégie de Lisbonne. En ce sens, la stratégie de Lisbonne explicite l'engagement de l'Union européenne pour le développement durable, concept systémique imbriquant les trois dimensions économique, sociale et environnementale du développement.

Une telle ambition ne peut pas se limiter à des mesures d'adaptation, mais suppose une remise à plat des objectifs et des approches actuelles : le développement durable devient un facteur essentiel et une ligne directrice de l'innovation technique, économique et sociale. Cette idée devrait figurer dans la future introduction, et, plus largement, imprégner l'ensemble du document[2]. Notre assemblée y est particulièrement attachée.

Des références auraient pu être faites dans le projet de PNR 2008-2010 au rapport de suivi du PNR précédent, afin d'en tirer les enseignements des progrès déjà accomplis et des efforts restant à faire.

Des mentions sont faites dans le projet de PNR de diverses initiatives d'acteurs issus de la société civile, partenaires sociaux, entreprises, organismes consulaires, associations de consommateurs. D'autres, tels, par exemple les organismes à gestion paritaire ou les acteurs de l'économie sociale, pourraient être aussi évoqués. Une place importante devrait également être faite au rôle des collectivités locales, acteurs publics dont les compétences et les moyens budgétaires se sont considérablement accrus au fil des lois de décentralisation.

Le projet de PNR comprend trois chapitres, divisés en douze sous-parties, le premier point faisant l'objet du plus long développement.

Compte tenu de son choix de formuler des observations synthétiques, il a semblé utile à la délégation de structurer cette contribution sur les différents chapitres du projet de PNR en quatre volets, tout en restant fidèle au déroulement de celui-ci.

Le premier volet est consacré aux points 1 à 3 : « Faciliter la croissance des entreprises », « Améliorer le financement de l'économie et dynamiser la concurrence ».

Le deuxième volet traite, en les regroupant, des points 4 et 5 : « Déplacer la frontière technologique en renforçant les capacités d'innovation » et *« Promouvoir le développement durable »*.

Le troisième volet correspond au point du projet de PNR : « Des opportunités pour tous », portant surtout sur le travail.

---

[2] *Cf.* le chapitre premier de la communication *Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Sommet de printemps 2008* : « Intégrer de manière systémique les dimensions environnementales et du développement durable dans nos raisonnements économiques, sociaux et énergétiques », p. 7.

Le quatrième volet aborde le dernier point du projet de PNR : « Assurer la soutenabilité des finances publiques ».

II - PREMIÈRES OBSERVATIONS SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROJET DE PNR

Si la croissance et les créations d'emplois ont effectivement été relativement soutenues en France depuis 2000, la situation financière et économique liée notamment au choc de la crise des *subprimes* vient de conduire le Premier ministre à réviser à 1 % environ ses prévisions de croissance pour la France en 2008, et le taux de chômage s'est stabilisé au deuxième trimestre 2008 par rapport au précédent. L'effort de notre pays en matière de R&D, s'il se situe effectivement au-dessus de la moyenne européenne, n'a pas progressé depuis 2000, pas plus que celui de l'UE[3].

C'est la raison pour laquelle notre assemblée appelait, dans ses travaux récents, à faire progresser la coordination des politiques économiques en Europe, à une initiative visant à définir une politique commune de croissance, ainsi qu'à un effort accru en matière de recherche.

A - PARTIE 1 DU PROJET DE PNR : CROISSANCE DURABLE, INNOVATION ET DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES

Certaines des mesures prévues ou prises dans le point « Faciliter la croissance des entreprises » (pages 4 à 11 du projet de PNR) pour développer l'entrepreneuriat chez les jeunes (évoquées page 5) vont dans le sens des propositions du Conseil[4] tendant à développer l'esprit d'entreprendre chez les jeunes et à promouvoir le volontariat international en entreprise.

La mise en place d'un *Small Business Act* au niveau national et européen (décrite pages 6 et 7 du projet de PNR), permettant notamment de réserver une partie des commandes publiques aux PME, correspond à une demande de notre assemblée, de même que celle de mesures visant à favoriser les entreprises françaises et les PME dans leur démarche d'exportation (page 7 du projet de PNR)[5]. En outre, notre assemblée se félicite des initiatives prises en faveur de l'artisanat (guichet unique, formalités en ligne...).

Pour la croissance des entreprises, le Conseil économique, social et environnemental souligne l'enjeu de remédier aux difficultés propres au tissu des PME françaises par rapport à ses homologues d'autres pays européens, notamment aux obstacles à la constitution, dans des secteurs porteurs, d'entreprises dont la taille favorise l'innovation technique et commerciale nécessaire à un accès durable à l'exportation.

---

[3] Communication *Suivi de la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*, p. 45.

[4] Communication *Accomplir la stratégie de Lisbonne*, p. 12, avis *La conjoncture économique et sociale en 2008*, p. 20, et avis *Dynamiser l'investissement productif en France*, p. 13.

[5] Avis *Croissance potentielle et développement*, p. 13, avis *PME et commerce extérieur* et communication *Accomplir la stratégie de Lisbonne*, p. 32.

Le Conseil économique, social et environnemental se félicite de l'ouverture d'un point « Mieux légiférer » dans le PNR (pages 8 et 9 du projet de PNR). Il note l'intérêt du développement des études d'impact préalables prévues par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Il suggère de développer également dans notre pays le recours aux études d'impact *ex post*, qui permettent d'apprécier *a posteriori* l'adéquation des conséquences concrètes d'un texte avec celles recherchées lors de son adoption[6]. Certaines de ces études d'impact *ex post* gagneraient à être soumises aux instances d'évaluation concernées et, dans certains cas, à notre assemblée. La bonne application en droit national des mesures adoptées, qu'il s'agisse de la transposition de directives européennes ou de l'édiction des décrets d'application des lois une fois celles-ci adoptées, constitue aussi un enjeu majeur[7].

Quant à la transposition de la directive « services », le Conseil a récemment noté la faiblesse des moyens administratifs dévolus en France par rapport à d'autres États membres à la transposition de cette directive au regard des enjeux et du calendrier[8]. Il souligne que le passage en revue des régimes d'encadrement des services sociaux imposé par la directive doit être mis à profit pour améliorer la qualité de la réglementation française, que la transposition doit permettre d'évaluer la qualité du contrôle exercé par la puissance publique à travers ces régimes et que les missions d'intérêt général doivent être mieux définies.

Le Conseil économique social et environnemental a également formulé un ensemble de préconisations pour optimiser les retombées de l'application de cette directive en France, tendant notamment à faire des études d'impact sectorielles et à s'assurer que les entreprises françaises ne soient pas pénalisées par rapport à celles d'autres États membres, à éviter un contraste excessif entre la libre prestation de services et l'établissement, à définir rapidement les paramètres des guichets uniques et à constituer un groupe de travail associant représentants des ministères concernés, du Parlement, des partenaires sociaux et des personnalités qualifiées pour élaborer le projet de rapport prévu à l'article 39 de la directive[9].

Quant au point « Améliorer le financement de l'économie » (pages 11 à 13 du projet de PNR), l'accent est surtout mis sur le financement des entreprises et pas ou peu sur le financement des infrastructures dans l'optique du développement durable, ni sur les partenariats publics-privés, leur promotion et leur encadrement.

---

[6] Avis *Entreprises et simplifications administratives*, pp. 28 et 29 et communication *De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur " Mieux légiférer "*.

[7] Communication *De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur " Mieux légiférer "*.

[8] Avis *Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?*, pp. 31 à 33.

[9] Avis *Les conséquences sur l'économie française de l'application de la directive services*, p. 25 et pp. 28 à 37.

Une action consistant à inciter les banques à orienter plus nettement les crédits vers l'investissement productif pourrait passer par l'instauration d'un mécanisme de modulation des conditions de refinancement par l'Eurosystème[10].

Certains sujets abordés dans le cadre du point « Dynamiser la concurrence » (pages 13 à 22 du projet de PNR), qui constitue l'un des plus développés du projet de PNR, visent à répondre aux observations formulées à la France lors du dernier Sommet de printemps, notamment les mesures tendant à renforcer la concurrence dans les secteurs du gaz, de l'électricité et du fret ferroviaire, ou celles concernant les professions réglementées. Sont concernés : les taxis, les professions juridiques et judiciaires, les notaires, ainsi que les ventes aux enchères, et le libre accès à certains médicaments devant le comptoir.

Le développement de la concurrence dans le secteur du commerce (page 14 du projet de PNR) ne doit pas se faire pour le Conseil économique, social et environnemental au détriment de l'emploi, des activités commerciales de proximité et de production agricole[11].

Le Conseil souligne, quant aux mesures prévues pour renforcer la concurrence dans les secteurs du gaz et de l'électricité (pages 16 à 18 du projet de PNR), qu'une modération de l'augmentation des tarifs publics s'impose afin de ne pas alimenter la hausse des prix et de soutenir le pouvoir d'achat des ménages. Le maintien d'un tarif réglementé pour le gaz et l'électricité, y compris après la fin de la période de réversibilité en 2010, devra être assuré[12].

Concernant les transports durables de marchandises et du développement du transport ferroviaire de marchandises (traité en page 18 du projet de PNR), notre assemblée s'interroge sur la pertinence d'un objectif calculé en parts de marché plutôt qu'en flux[13]. Elle considère que l'objectif de rééquilibrage modal en faveur des transports alternatifs au tout routier passe essentiellement par le développement de l'intermodalité[14].

Concernant le domaine des ventes aux enchères (évoqué page 22 du projet de PNR), le Conseil économique, social et environnemental rappelle les préconisations qu'il a formulées pour tirer parti de la transposition de la directive « services » pour aller au-delà d'une transposition *a minima* et créer un environnement juridique facilitant les évolutions[15].

---

[10] Avis *Dynamiser l'investissement productif en France*, p. 21.
[11] Avis *La conjoncture économique et sociale en 2008*, pp. 13 à 17.
[12] *Ibid.*, pp. 13 à 17.
[13] Avis *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, pp. 34 à 42.
[14] Avis *Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal*, pp. 5 et 6.
[15] Avis *Le marché des enchères publiques en France*, pp. 12 à 22.

B - POINTS DU PROJET DE PNR PORTANT SUR L'INNOVATION ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Quant à la partie : « Déplacer la frontière technologique en renforçant les capacités d'innovation », le Conseil économique, social et environnemental se félicite de l'initiative annoncée (page 23 du projet de PNR) d'un exercice de définition d'une stratégie nationale de recherche et d'innovation, associant toutes les parties prenantes, ayant vocation à être renouvelé tous les quatre ans. Elle gagnerait à s'inscrire davantage dans une démarche européenne. Le gouvernement pourrait y impliquer notre assemblée, sous une forme à déterminer, de même qu'elle avait été saisie du projet de loi de programme pour la recherche en 2005.

Le Conseil économique, social et environnemental prend acte du rappel de l'objectif d'effort en R&D de 3 % du Produit intérieur brut (PIB) à l'horizon 2012, et de la « *poursuite de l'effort financier de l'État* ». Le Conseil souligne l'importance d'un renforcement des instruments en R&D ; une augmentation de 10 % par an de l'effort public est indispensable pour y parvenir en 2012. Il est impératif que les engagements du gouvernement d'augmenter de 25 % le budget de R&D et de 50 % celui de l'enseignement supérieur à cette échéance soient tenus[16].

Le Conseil confirme la nécessité de favoriser le partenariat entre recherche publique et entreprise (projet de PNR page 24), notamment au bénéfice des PME : le programme d'Innovation stratégique industrielle (ISI), qui vise entre autres à favoriser la croissance des entreprises moyennes (projet de PNR page 25) - objectif majeur dont nous avons rappelé l'importance ci-dessus - en constitue un élément significatif.

Il importe de développer la culture du coopératif au sein du tissu économique local et de mieux articuler le système de recherche et d'innovation avec les pôles de compétitivité[17] et les pôles d'innovation.

Le Conseil observe, quant à la lutte contre l'échec scolaire (évoquée page 29 du projet de PNR), que le poids des origines sociales, éventuellement redoublées par les discriminations liées à l'habitat et aux origines ethniques (réelles ou supposées) pourraient être prises en compte pour donner lieu à des propositions d'actions spécifiques[18].

Quant au point « Poursuivre le développement durable » (pages 30 à 33), le projet de PNR met en avant un certain nombre de priorités sur lesquelles le Conseil appelait l'attention dans son avis sur le Grenelle de l'environnement :

---

[16] Avis *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, pp. 30 à 33.

[17] Avis *Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale*.

[18] Avis *L'emploi des jeunes des quartiers populaires* et contribution du groupe de travail du CESE et des CES nationaux « Stratégie de Lisbonne renouvelée - printemps 2006-printemps 2008 » intitulée *L'investissement dans la connaissance et l'innovation*.

thèmes de l'efficacité énergétique des bâtiments, du transport, de la recherche, de la biodiversité et du développement durable du territoire.

Le Conseil se félicite de la mention de l'Outre-mer dans le projet de PNR (page 32) sous l'angle de la biodiversité ; c'est un premier témoignage de l'importance des territoires ultra-marins dans la problématique du développement et du développement durable.

Notre assemblée souligne toutefois que l'importance du bâtiment et de la réorientation de l'urbanisme suppose des efforts considérables en matière de formation des professionnels. Par ailleurs, la gouvernance de l'ensemble des programmes nécessite une meilleure articulation des différentes collectivités, le défi majeur étant celui de la cohérence, qui nécessite une clarification institutionnelle[19].

Quant au développement des énergies renouvelables (projet de PNR page 30), l'objectif est rappelé, mais n'est pas accompagné de mesures spécifiques fondées sur l'utilisation complémentaire de plusieurs sources.

Le Conseil regrette que le projet de PNR fasse l'impasse sur la gestion de l'eau, sur laquelle il demande l'adoption d'une loi-cadre, en cohérence avec les orientations communautaires.

Le projet de PNR ne propose pas non plus de solution pour la gestion des déchets ménagers et assimilés. Il n'aborde pas davantage les risques liés à l'environnement sur la santé et le respect de l'équilibre des milieux naturels, alors que la plupart de ces aspects ont été abordés dans le cadre du Grenelle de l'environnement[20].

C - POINT 2 « DES OPPORTUNITÉS POUR TOUS »

Ce point du projet de PNR (pages 34 à 52) aborde la modernisation du dialogue social, l'amélioration du fonctionnement du marché du travail, les moyens de favoriser l'activité et d'assurer un meilleur partage des fruits de la croissance.

Le dialogue social est abordé par le projet de PNR à travers la loi du 31 janvier 2007 dont l'objet est « *de lui donner un cadre clair et organisé* » (projet de PNR pages 35-36).

Le Conseil note l'importance du programme de négociations des partenaires sociaux pour 2008 (projet de PNR page 36) et des documents d'orientation qui devraient lui être soumis sur des sujets que notre assemblée a traité dans la période récente (renforcement des CHSCT, réforme de la médecine du travail, égalité entre hommes et femmes notamment) ou qui mériteraient de l'être à l'avenir (formation professionnelle, emploi des seniors).

---

[19] Communication *Accomplir la stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Programme national de réforme 2008-2010*, p. 92.

[20] Avis *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*.

Pour le Conseil, l'amélioration du fonctionnement du marché du travail passe notamment par une conception dynamique associant flexibilité, mobilité et sécurisation des parcours professionnels. « *C'est en ce sens que le CES propose un nouveau système promouvant des parcours professionnels maîtrisés et favorisant pour les salariés, les entreprises et le service public une nouvelle relation de confiance* »[21]. Cette notion de confiance, indispensable à la réussite du processus, devrait être davantage mise en avant dans le projet de PNR.

Quant au point visant à favoriser l'activité (pages 41 à 46 du projet de PNR), le Conseil souligne que la cohésion sociale et la dimension sociale du développement gagneraient à être explicitées dans le PNR comme des facteurs de croissance. Le développement des services à la personne, notamment, constitue en effet un enjeu de société majeur en termes de création d'emploi et de lien social[22].

Notre assemblée partage avec le projet de PNR l'idée que des politiques ciblées envers certaines catégories de populations sont nécessaires (les jeunes, les femmes). D'autres catégories de la population, personnes immigrées, personnes handicapées et étudiants, pourraient bénéficier de politiques spécifiques.

S'agissant de l'égalité professionnelle entre hommes et femmes, le Conseil approuve l'importance attachée par le projet de PNR à l'égalité salariale (page 45 du projet de PNR). Les aspects d'égalité entre hommes et femmes face au travail à temps partiel et à l'accès aux lieux de décision, auxquels notre assemblée a consacré deux travaux récents, mériteraient toutefois d'être également pris en compte[23].

Quant au partage des fruits de la croissance (pages 47 à 51 du projet de PNR), le Conseil économique, social et environnemental partage certains des aspects évoqués, notamment quant à l'importance accordée à la lutte contre les discriminations, au Grenelle de l'insertion, ainsi qu'à l'enjeu constitué par le Revenu de solidarité active (RSA). Il regrette que la politique de logement et d'urbanisme, destinée à « *réconcilier la ville* », ne soit pas évoquée dans ce point.

D - POINT « ASSURER LA SOUTENABILITÉ DES FINANCES PUBLIQUES »

Ce point du projet de PNR (pages 53 à 64), provisoire, affiche l'objectif d'assurer le retour à l'équilibre des comptes publics et de ramener la dette publique sous les 60 % du PIB en 2012 au plus tard (page 53), ainsi que la volonté politique d'un ajustement d'au moins 0,5 point de PIB chaque année (page 54).

---

[21] Avis *La sécurisation des parcours professionnels*, pp. 13 à 21.

[22] Avis *Le développement des services à la personne*.

[23] Communications *Les femmes face au travail à temps partiel* et *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*.

Ce dernier principe est conforme à la recommandation du Conseil européen sur la mise à jour 2008 des Grandes orientations de politique économique (GOPE) (voir page 66) à l'égard des États membres de la zone euro, celle concernant la France précisant (page 65) qu'il s'agit *« si la conjoncture le permet, d'atteindre l'objectif à moyen terme d'ici à 2010 »*.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2008[24], considérait que la réalisation de l'objectif du programme de stabilité de parvenir à l'équilibre en 2012 repose sur des hypothèses ambitieuses en termes de croissance et de progression des dépenses publiques.

La Direction générale des affaires économiques et sociales de la Commission européenne, dans ses prévisions économiques intermédiaires, publiées le 10 septembre 2008, prévoit une croissance de 1 % pour la France en 2008.

Le Conseil doute, dans ces conditions, que la France puisse revenir à l'équilibre en 2012, conformément à ses engagements. Il place la réduction de la dette publique dans le cadre de l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques, la dette française et sa gestion servant insuffisamment à préparer l'avenir. Une vraie réflexion sur la dette, sa charge et sa structure, tant au niveau national qu'européen, devrait être entreprise afin de prendre les décisions nécessaires à l'interruption de sa dérive, notamment en encourageant le développement des activités productives. Il note qu'une véritable rationalisation des choix budgétaires implique l'inscription du budget de l'État dans une perspective pluriannuelle**,** pour définir, dans la concertation, des indicateurs d'efficacité sociale dépassant la portée de la plupart des actuels « indicateurs de performance ». Il souligne la nécessité des progrès de l'information statistique relative aux administrations, permettant d'évaluer leur efficacité.

Le projet de PNR prévoit par ailleurs de maîtriser les dépenses de santé et de renforcer leur efficience avec l'ouverture d'un débat et d'une concertation avec les organismes complémentaires sur la part de l'assurance maladie obligatoire dans les dépenses de santé (projet de PNR page 57).

Le Conseil économique, social et environnemental souligne pour sa part la nécessité d'une gouvernance globale de la protection sociale, permettant notamment aux partenaires sociaux, en cas d'excédent sur tel ou tel risque, d'envisager de dégager, par la baisse de certains taux de cotisation, des marges de manœuvre pour d'autres risques. Une diversification des moyens de financement de la protection sociale doit être recherchée pour préserver un haut niveau de prise en charge collective[25].

---

[24] *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, Cour des comptes (juin 2008).
[25] Avis *Le financement de la protection sociale*.

Le projet de PNR (page 58) cite le coût de la politique familiale française, qui concourt au dynamisme démographique de notre pays. Cette politique favorise l'augmentation continue du taux d'activité professionnelle des femmes, et ainsi, l'emploi, l'activité et la croissance, générant des ressources fiscales importantes ; cet aspect devrait être également souligné par le PNR, au même titre que le montant des prestations distribuées.

Notre assemblée note qu'un chantier important est prévu avec la Révision générale des prélèvements obligatoires (RGPO), abordé par le projet de PNR aux pages 59 à 62. Il s'agit d'une thématique importante que le Conseil a déjà traitée à travers plusieurs avis[26] en 2005 et 2006 et dont il pourrait être saisi.

Notre assemblée considère que l'analyse des allègements de cotisations pose la question de leur coût et de leur efficacité ainsi que le problème de l'amélioration du financement de la protection sociale pour en garantir le niveau et en même temps favoriser l'emploi et contribuer à la compétitivité du pays[27].

Quant au financement du système de retraite, le Conseil économique, social et environnemental réaffirme l'importance du Fonds de réserve des retraites (FRR) et souhaite que les apports en capital de l'État soient augmentés. Sans négliger la piste des contrats spécifiques, mis en place récemment, notre assemblée est favorable à l'augmentation du taux d'emploi des seniors par des voies de droit commun[28]. Le PNR gagnerait, parmi les mesures prévues pour atteindre cet objectif, à prendre en compte le rôle que pourraient jouer les services de santé au travail pour le maintien dans l'emploi des seniors[29].

---

[26] Avis *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* et avis *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*.

[27] Avis *Croissance potentielle et développement*, pp. 20 et 23.

[28] Communication *Accomplir la stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Programme national de réforme 2008-2010*, p. 66.

[29] Avis *L'avenir de la médecine du travail*.

CONCLUSION

Le Conseil économique, social et environnemental, pour contribuer utilement, a souhaité anticiper sa consultation en adressant au gouvernement, avant l'élaboration du PNR, une communication[30] rassemblant la plupart de ses principales propositions sur les thématiques entrant dans le champ de la stratégie de Lisbonne et du PNR.

Consulté sur le projet de PNR, il a tenu à adresser, dans des délais très courts, des premières observations au gouvernement, afin que celui-ci puisse en tenir compte avant la finalisation du PNR.

Mais, compte tenu de l'ampleur du champ traité par le PNR, ces premières observations méritent des compléments et des approfondissements. Notre assemblée pourrait, comme elle l'avait été pour le PNR 2005-2008, être saisie par le gouvernement d'une saisine cadre pluriannuelle sur le suivi du PNR 2008-2010, afin que nombre des pistes lancées par ce programme puissent faire l'objet d'un examen circonstancié et pluriel en son sein.

Une présentation synthétique des objectifs poursuivis, assortie d'indicateurs pertinents, pourrait également être prévue à cette fin.

---

[30] Communication *Accomplir la stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Programme national de réforme 2008-2010*.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Vote par la délégation pour l'Union européenne, le 16 septembre 2008

Ont voté pour : 9

Groupe de l'artisanat	M. Gabriel Paillasson
Groupe de la CFDT	Mme Évelyne Pichenot
Groupe de la CFE-CGC	Mme Catherine Dumont
Groupe de la CFTC	M. Michel Coquillion
Groupe de la CGT	M. Christian Dellacherie
Groupe des entreprises privées	M. Daniel Tardy
Groupe des entreprises publiques	Mme Anne Duthilleul
Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement	M. Henri Feltz
Groupe des personnalités qualifiées	M. Georges de La Loyère

Annexe n° 2 : Liste des avis et communication du Conseil économique, social et environnemental pris en compte dans cette communication

- Avis *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, présenté par M. Fodé Sylla au nom de la section du travail (8-9 juillet 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08071725.pdf

- Avis *Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamique territoriale*, sur le rapport présenté par M. André Marcon au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire (8-9 juillet 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08071624.pdf

- Communication *Accomplir la stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Programme national de réforme 2008-2010*, présentée au Bureau par M. Christian Dellacherie au nom de la délégation pour l'Union européenne (8 juillet 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08090826.pdf

- Avis *Les conséquences sur l'économie française de l'application de la directive " services "*, présenté par M. Bernard Capdeville, rapporteur au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture (10-11 juin 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08061819.pdf

- Avis *La conjoncture économique et sociale en 2008*, sur le rapport présenté par Mme Marie-Suzie Pungier au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture (27-28 mai 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08060417.pdf

- Avis *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, présenté par M. Paul de Viguerie, rapporteur au nom de la section du cadre de vie (27-28 mai 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08050216.pdf

- Avis *Quel cadre juridique européen pour les services sociaux d'intérêt général ?*, présenté par M. Frédéric Pascal, rapporteur au nom de la section des affaires sociales (8-9 avril 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08041712.pdf

- Avis *Le marché des enchères publiques en France*, sur le rapport présenté par M. Pierre Simon au nom de la section des finances (25-26 mars 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08040110.pdf

- Avis *Dynamiser l'investissement productif en France*, sur le rapport présenté par M. Nasser Mansouri-Guilani au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture (11-12 mars 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08060304.pdf

- Avis *Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence*, sur le rapport présenté par M. Jean-Pierre Duport au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire (26-27 février 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08060304.pdf

- Avis *L'avenir de la médecine du travail*, présenté par M. Christian Dellacherie, rapporteur au nom de la section du travail (26-27 février 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08030303.pdf

- Communication *Les femmes face au travail au temps partiel*, présentée par Mme Geneviève Bel au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes (26 février 2008)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/08261005.pdf

- Avis *Le financement de la protection sociale*, présenté par Mme Anne Duthilleul, rapporteur au nom de la section des affaires sociales (18-19 décembre 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07122627.pdf

- Communication *Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Sommet de printemps 2008*, présentée au nom du Bureau par M. Jacques Duron au nom de la délégation pour l'Union européenne (9 octobre 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07101720.pdf

- Avis *PME et commerce extérieur*, présenté par M. Jean-François Roubaud, rapporteur au nom de la section des relations extérieures (10-11 juillet 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07071816.pdf

- Communication *De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur " Mieux légiférer "*, présentée par Mme Catherine Dumont au nom de la délégation pour l'Union européenne (10 juillet 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07072517.pdf

- Avis *La sécurisation des parcours professionnels*, sur le rapport présenté par Mme Édith Arnoult-Brill au nom de la section du travail (29-30 mai 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07050612.pdf

- Communication *Suivi de la situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*, présentée par Mme Anne Duthilleul au nom de la délégation pour l'Union européenne (13 février 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07030207.pdf

- Avis *Le développement des services à la personne*, sur le rapport présenté par M. Yves Vérollet au nom de la section des affaires sociales (23-24 janvier 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07020104.pdf

- Avis *Croissance potentielle et développement*, sur le rapport présenté par M. Pierre Duharcourt au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture (23-24 janvier 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07013103.pdf

- Communication *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, présentée par Mme Monique Bourven au nom de la délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes (9 janvier 2007)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/07022606.pdf

- Avis *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, sur le rapport présenté par M. Philippe Valletoux au nom de la section des finances (12-13 décembre 2006)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/06122024.pdf

- Avis *Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal*, sur le rapport présenté par M. Christian Rose au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire (14-15 novembre 2006)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/06112221.pdf

- Avis *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, sur le rapport présenté par M. Philippe Le Clézio au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture (22-23 novembre 2005)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/05113022.pdf

- Avis *Entreprises et simplifications administratives*, présenté par Mme Anne Duthilleul, rapporteur au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie (24-25 mai 2005)

  http://www.ces.fr/rapport/doclon/05043008.pdf

Les avis, rapports, études et communications du Conseil économique, social et environnemental sont accessibles sur son site Internet à l'adresse suivante :

http://www.ces.fr/ces_dat2/2-3based/base.htm

TABLE DES SIGLES

CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
FRR	Fonds de réserve des retraites
GOPE	Grandes orientations de politique économique
ISI	Innovation stratégique industrielle
LDI	Lignes directrices intégrées
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finance
PME	Petite et moyenne entreprise
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PNR	Programme national de réforme
R&D	Recherche et développement
RGPO	Révision générale des prélèvements obligatoires
RSA	Revenu de solidarité active
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Consultée sur le projet de Programme national de réforme 2008-2010, notre assemblée formule dans cette communication ses premières observations sur ce projet.

Ces observations, transmises au gouvernement avant la finalisation du PNR et son envoi à la Commission européenne, s'appuient sur la communication préliminaire *Accomplir la stratégie de Lisbonne : contribution du Conseil à la préparation du PNR 2008-2010*, qui avait appelé, en juillet, l'attention des pouvoirs publics sur les propositions récentes de notre assemblée entrant dans le champ de la stratégie de Lisbonne.