

Plan de transition et de reconquête technologique – Acte 2 : Adaptation et transformation des filières régionales

Séance plénière du 29 septembre 2020

La transmission tardive, et dans une version provisoire, de ce document ne permet pas au CESER d'émettre son avis dans de bonnes conditions.

Selon l'assemblée socio-professionnelle, ce document relève plus du plan d'urgence que d'un réel plan de transition et de reconquête. En effet, l'absence d'une analyse complète des atouts, faiblesses, opportunités et menaces de chaque filière ne permet pas au Conseil régional de définir une véritable politique d'avenir, que ce soit au niveau des approches microéconomiques (réflexions sur les tendances et positionnements de marché, les chaînes de valeur,...) qu'au niveau macroéconomique (enjeux globaux sur l'emploi et le travail, analyse des menaces sanitaires, environnementales, financières...). Le CESER regrette que son rapport de 2017 (« Aides directes aux entreprises : harmonisation, suivi et préconisations ») n'ait pas été pris en compte en particulier sur le recours systématique à l'évaluation des dispositifs d'intervention d'aides aux entreprises. Il considère aussi nécessaire de tirer les enseignements des évaluations produites sur le champ des politiques d'intervention économiques (exemple : Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi).

Le CESER s'interroge également sur la place de ce plan dans l'ensemble des dispositifs qui font la politique industrielle et économique régionale (SRDEII, feuilles de route par filières,...), ce que le Conseil régional devra clarifier.

La dimension uniquement industrielle de ce plan laisse de côté des secteurs pourtant essentiels dans l'économie régionale comme l'agriculture, l'agroalimentaire, les services de proximité aux entreprises et à la personne, et les services publics.

Comme il l'a déjà exprimé lors de l'avis relatif à la feuille de route construction durable en Nouvelle-Aquitaine 2020-2023, le CESER regrette vivement l'absence de concertation en amont des organisations syndicales représentant les salariés des filières ainsi que des citoyens et des associations de la société civile (associations environnementales, associations de consommateurs, etc). Le manque de construction de ce plan au regard des enjeux sociétaux (précarité, discriminations, inégalités, rémunérations, conditions de travail ou santé au travail) est préjudiciable à son ambition de transition car ils constituent des leviers indispensables pour construire une économie et une société équilibrées.

Selon le CESER, le Conseil régional doit définir et adopter des critères d'éco-socio-conditionnalité pour le versement de ses aides aux entreprises afin de pouvoir opérer une réelle réorientation économique et technologique, et d'avoir une véritable maîtrise sur ces secteurs.

La question de l'emploi aurait mérité une place plus importante, en particulier dans cette période, pour conditionner l'intervention publique du Conseil régional à des objectifs de créations ou de maintien d'emplois ou d'une réflexion plus globale sur la nature des emplois.

Enfin, si la volonté de l'exécutif régional d'inscrire l'économie de Nouvelle-Aquitaine vers la transition écologique est partagée et soutenue par le CESER, ce dernier propose des améliorations en renforçant les enjeux environnementaux dans les problématiques du questionnaire et, parmi les leviers transversaux, en ajoutant la contribution à l'objectif de neutralité carbone, la préservation de la biodiversité et la consommation foncière.

La transmission tardive de documents de travail, non encore finalisés, sur un sujet aussi important et stratégique que la réorientation de la politique économique et industrielle de la Région, conduit le CESER à bâtir son avis sur la base d'une lecture rapide de ces documents alors qu'ils auraient mérité une réelle analyse.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que le CESER est conscient des conditions et des délais dans lesquels les services du Conseil régional ont été amenés à bâtir ce plan qui a la volonté de traiter des problématiques de l'ensemble des filières régionales. Ce travail mérite d'être salué.

Plan de transition ou plan d'urgence ?

En l'absence de réelle analyse des atouts, faiblesses, opportunités et menaces de chaque filière, ce plan de transition évoque davantage un plan d'urgence sans véritablement une analyse fine des opportunités d'avenir par filière.

En effet, dans le contexte actuel, une analyse sur les menaces (sanitaires, écologiques, financières ou sociales) et les réponses qui pourraient y être données pour développer une économie résiliente aurait dû être un préalable à ce plan. Le CESER considère en effet qu'il s'agit d'un élément indispensable pour définir une politique d'avenir.

Un plan de transition impose une évaluation de toutes les politiques publiques mises en place au niveau régional permettant d'en mesurer les forces et les faiblesses afin de les améliorer. L'assemblée consultative considère aussi nécessaire de tirer les enseignements des évaluations produites sur le champ des politiques d'intervention économiques (exemples : Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi ou Crédit d'Impôt Recherche).

Sans ce travail préalable, il s'agit alors d'un plan d'urgence s'inscrivant dans la continuité des politiques publiques. Ce travail aurait permis d'avoir une vision globale du positionnement stratégique de chacune des filières régionales et des réponses à leur apporter pour rebondir suite à la crise et de définir des stratégies industrielles d'interventions efficaces.

L'absence d'une réelle analyse des atouts, faiblesses, opportunités et menaces pour chacune des filières, mais aussi d'une évaluation de l'ensemble des politiques régionales, conduit le CESER à penser que ce document tient plus du plan d'urgence que d'un réel plan de transition et de reconquête.

Ce plan de transition conduit le CESER à s'interroger sur la visibilité de la politique économique régionale : comment ce plan de transition s'insère-t-il dans le Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII) ? Quelle est la place des fiches sectorielles contenues dans ce plan par rapport aux feuilles de route de chaque filière ? Ceci mériterait une clarification et permettrait, selon le CESER, d'assurer un meilleur pilotage de cette politique régionale.

Ce plan intervenant avec le SRDEII, les feuilles de route, les contrats régionaux de filières et d'objectifs, le CESER invite le Conseil régional à réaffirmer la visibilité de sa politique industrielle et économique régionale.

Un plan uniquement à vocation industrielle dont la concertation a été menée sans véritable transition avec les anciennes méthodes

Le CESER note que les fiches « Chimie » et « Aéronautique, Spatial Défense » sont l'aboutissement de nombreuses réunions de travail avec les acteurs de ces filières et de la Région, pendant plusieurs mois. La difficulté est que le travail de concertation a été engagé, notamment pour l'aéronautique, dans une période où la volonté était d'aider la filière à suivre les montées en cadence de production alors qu'il s'agit aujourd'hui de la soutenir en période de forte baisse d'activité productive. Ce changement brutal de priorité permet de souligner la capacité des services du Conseil régional à s'adapter dans un délai court avec un plan multi filières qui prend en compte ce nouveau contexte.

Le CESER note toutefois l'aspect uniquement industriel et de réindustrialisation de ce plan. Ce choix est understandable dans le contexte actuel, la crise du Covid19 ayant effectivement mis en lumière la nécessité de réindustrialiser le tissu économique régional, comme le CESER l'a souligné dans son expression du 8 avril 2020. Le CESER rappelle toutefois que l'agriculture, l'agroalimentaire et les services, notamment les services de proximité à la personne et aux entreprises, revêtent une place importante dans l'économie régionale et participent de cette économie de proximité centrée sur la réponse aux besoins sociaux, que le CESER a appelé de ses vœux dans cette même expression.

Ainsi, la fiche consacrée à la Santé ne porte uniquement que sur les industries du secteur de la santé. De même, alors que les services publics ont montré leur solidité pendant la crise et ont été essentiels pour beaucoup de Français, le CESER ne comprend pas leur absence de ce plan de transition qui aurait au contraire dû proposer d'investir davantage dans leur développement.

Concernant l'agriculture et l'agroalimentaire, des accords multipartites entre la recherche, l'agriculture et l'agroalimentaire permettraient de trouver des solutions en termes de produits plus abordables et plus sains. Il conviendrait pour cela d'augmenter les moyens de la recherche.

D'autre part, les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire ont également énormément souffert à cause de la crise sanitaire et ne disposent pas des leviers de leur rebond et de leur diversification. La guerre des prix en grandes et moyennes surfaces, fortement réactivée à la lumière des augmentations des segments des prix bas et des marques de distributeurs, lamine les marges et constitue une menace pour l'investissement, l'innovation, l'emploi et les salaires. A cela s'ajoute la quasi paralysie du débouché de l'hôtellerie, cafés et restauration.

En ce qui concerne l'alimentation, Néo Terra permet une évolution vertueuse de l'offre agricole et alimentaire, ce dont chacun se réjouit, mais elle entraînera inévitablement une montée des prix des produits. Cet état de fait permet à la grande distribution de tirer profit de cette situation en proposant des prix plus attractifs, notamment grâce aux marques distributeurs. Ceci entraîne une marginalisation du secteur premium, qui inclut les produits « santé ». Le marché n'est en effet pas à la hauteur de la politique de montée en gamme représentée par Néo Terra.

Les secteurs de l'agriculture, de l'agroalimentaire, des services de proximité aux entreprises et à la personne et des services publics sont absents de ce plan de transition malgré leur importance dans l'économie régionale.

Le CESER regrette également l'analyse jugée pour le moins optimiste du Conseil régional sur les capacités de rebond du secteur agroalimentaire au vu des tendances de consommation constatées pendant cette période et des perspectives d'avenir.

Comme pour l'élaboration des feuilles de route, la concertation a été menée avec les mêmes acteurs des filières.

Pour marquer une véritable transition avec les anciennes méthodes, cette concertation aurait pu être élargie à l'ensemble des acteurs de la société, ceux pour qui les filières produisent, mais aussi les organisations syndicales représentant les salariés de ces filières qui, selon les informations du CESER, n'ont pas été associées à cette démarche.

Le CESER regrette que les organisations syndicales, les citoyens et les associations de la société civile (associations environnementales, associations de consommateurs, etc) n'aient pas été associés aux phases de concertation.

Une occasion manquée de traiter les enjeux sociétaux ?

L'enjeu actuel est de pouvoir concilier les enjeux économiques et les enjeux politiques. Ces derniers sont représentés par la feuille de route Néo Terra, qui est bien prise en compte dans ce plan de transition et de reconquête technologique.

Mais une nouvelle fois, le CESER encourage le Conseil régional à prendre en compte les enjeux politiques sous l'angle « Néo Sociétas », c'est-à-dire que les politiques régionales doivent prendre en compte les enjeux de la société tels que la précarité, les discriminations, les inégalités, la question des rémunérations, des conditions de travail ou de la santé au travail ainsi que de l'évolution des aspirations fortes d'implication des citoyens, des collaborateurs dans un partenariat plus actif dans la gestion des structures privées et publiques.

Ces derniers sont des leviers indispensables pour construire une économie et une société équilibrées. Ne pas traiter les enjeux liés aux discriminations dans l'accès à l'emploi revient à se priver de l'innovation et de la créativité pour nos entreprises qui naît de la diversité.

Ces enjeux doivent donc être étudiés de manière transversale, ce que ne fait pas ce plan. La Région devrait afficher les objectifs politiques pour pouvoir les concilier ensuite avec les impératifs économiques afin de bâtir ensemble une politique économique qui aille dans le sens de ces enjeux sociétaux.

Si ce plan de transition est bien construit au regard des objectifs de la feuille de Néo Terra, le CESER engage le Conseil régional à faire de même avec les enjeux sociétaux (précarité, discriminations, inégalités, rémunérations, conditions de travail, aspirations sociales ou santé au travail) qui sont tout aussi importants.

Les aides régionales versées aux entreprises dans le cadre de ce plan de transition ou du plan d'urgence régional doivent être soumises à des critères d'éco-socio-conditionnalité.

Seuls des critères d'éco-socio-conditionnalité d'attribution des aides régionales permettront une véritable réorientation économique et technologique et permettront à la Région d'avoir une réelle maîtrise sur les secteurs, comme le CESER a déjà eu l'occasion de l'exprimer. Dans cette période particulière, les critères d'éco-socio conditionnalité aux aides financières du Conseil régional lui permettraient de prioriser les secteurs d'intervention dans le cadre de la transition qu'il entend opérer. Il pourrait ainsi participer à la revalorisation des carrières dans les secteurs qu'il juge prioritaires afin d'avoir une stratégie mieux-disante.

D'une manière plus générale, le CESER engage le Conseil régional à réfléchir à l'efficacité de toutes ses politiques publiques et à s'assurer que toute intervention publique serve bien à la majorité de la société.

Sur cette question, le CESER regrette que le Conseil régional n'ait pas tenu compte de son rapport relatif à l'évaluation de l'efficacité des aides aux entreprises, adopté en décembre 2017. Il ne suffit pas de donner de l'argent aux entreprises pour créer de l'emploi. Le CESER invite le Conseil régional à revoir, avec les entreprises, quelles sont les aides qui ont effectivement un effet sur la création d'emplois.

Le CESER demande une nouvelle fois au Conseil régional d'adopter des critères d'éco-socio-conditionnalité pour le versement de ses aides aux entreprises, que ce soit dans le cadre de ce plan de transition, du plan d'urgence régional ou de tout autre cadre d'intervention.

Si l'emploi est bien cité dans le document général, aucune ambition ni objectifs en termes de créations d'emplois ne sont présents dans ce plan. Le CESER ne souscrit pas au sous-entendu selon lequel l'emploi est créé mécaniquement par la création de l'industrie. Cette corrélation n'est malheureusement pas toujours aussi linéaire. En effet, si la perte d'emplois industriels récente peut être liée aux délocalisations à l'étranger, elle est aussi liée aux gains de productivité. Il convient donc d'avoir une réelle discussion sur les enjeux et les ambitions que ce plan se donne en matière d'emplois industriels.

Cette période aurait dû être l'occasion de réfléchir à la nature des emplois, voire à une politique de sécurisation de l'emploi. Le cadre offert par ce plan de transition aurait été idéal, avec plus de temps et avec une consultation plus ouverte.

La question de l'emploi aurait mérité une place plus importante, notamment en termes d'objectifs de créations et/ou de conservation d'emplois par le biais de ce plan ou d'une réflexion plus globale sur la nature des emplois que le Conseil régional entend soutenir.

Le CESER encourage la volonté du Conseil régional de répondre aux crises économiques et sociales nées de la crise sanitaire en s'inscrivant dans la continuité de la feuille de route Néo Terra et en impulsant différentes transitions, dont la transition écologique. Cette ambition est à encourager ; elle traduit une volonté qui se retrouve dans les interrogations du Conseil régional sur le « modèle de développement » pour l'avenir.

Toutefois, le choix opéré par le Conseil régional d'une relance essentiellement axée sur la transition et la reconquête *technologique* limite la possibilité d'inscrire le territoire dans une trajectoire compatible avec les engagements climatiques, dès lors que le respect de ceux-ci et la préservation des ressources et de l'environnement en général reposent autant voire davantage sur la sobriété des usages que sur la performance environnementale de l'offre de biens et de services.

Le Conseil régional aurait par exemple pu définir comme objectifs principaux ceux fixés par Néo Terra et essayer d'identifier, à partir de ceux-ci, quels secteurs soutenir, dans quelle mesure et dans quelle direction. De plus, si le Conseil régional prend acte dans cette délibération de la nécessité d'interroger le modèle actuel de développement, cette expression n'est pas définie et peut donc être interprétée différemment, avec une prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux plus ou moins ambitieuse.

Les efforts du Conseil régional sont réels dans un cadre de grande incertitude sur les moyens budgétaires et d'urgences économiques et sociales à traiter. Mais l'orientation donnée à ce plan pose la question du temps qui sera nécessaire à la transition écologique, alors que les urgences climatiques et de biodiversité se font de plus en plus pressantes.

Selon le CESER, différents points pourraient être améliorés :

Parmi les six problématiques du questionnaire auraient pu être plus directement mentionnés les enjeux environnementaux.

Parmi les leviers transversaux, qui contiennent déjà de nombreux leviers de transition écologique, le CESER estime que les points suivants pourraient être ajoutés :

- la contribution à l'objectif de neutralité carbone ;
- la préservation de la biodiversité ;
- la consommation foncière.

Le CESER propose de renforcer les enjeux environnementaux dans les problématiques du questionnaire et, parmi les leviers transversaux, d'ajouter la contribution à l'objectif de neutralité carbone, la préservation de la biodiversité et la consommation foncière.



Proposition de la commission 4 « Économie »
Président : Daniel BRAUD ; Rapporteuse : Cécile SAEZ-PAYENCET

Avec la contribution de la commission 3 « Environnement »
Présidente : Christine JEAN ; Rapporteur : Bernard GOUPY ;

Vote sur l'avis du CESER

« Plan de transition et de reconquête technologique – Acte 2 : Adaptation et transformation des filières régionales »

137 votants
105 pour
26 contre
6 abstentions

Adopté à la majorité

Dominique CHEVILLON
Président du CESER de Nouvelle-Aquitaine