

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
*AVIS ET RAPPORTS DU*  
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

RAPPORT  
D'ACTIVITÉ

2006

Année 2006 - N°27

NOR : C.E.S. X0700127V

Jeudi 22 février 2007

**MANDATURE 2004-2009**

---

**RAPPORT D'ACTIVITÉ**

**2006**

---

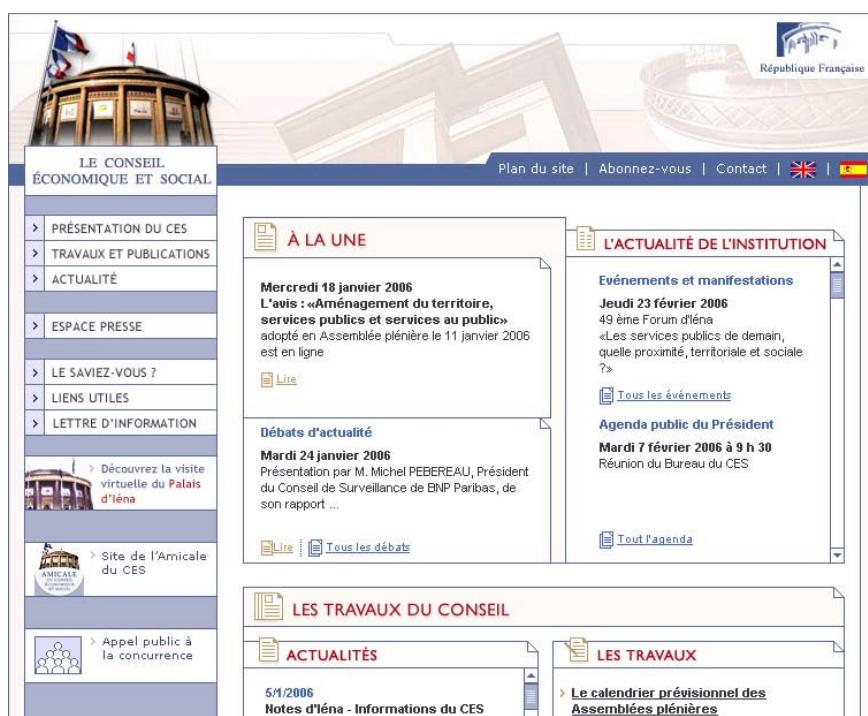
Pour tout savoir sur l'organisation de l'institution : le Bureau, les groupes de représentation, les membres du Conseil économique et social...

Pour connaître l'actualité du Conseil (agenda de la présidence, événements et manifestations, travaux des sections et des délégations, publications d'actualité...)

Pour prendre connaissance des débats de l'Assemblée...

Pour connaître les institutions similaires et leurs coordonnées...  
*consultez la page d'accueil du site internet du Conseil économique et social*

**<http://www.ces.fr>**



The screenshot shows the homepage of the CES website. At the top, there's a banner featuring the French flag and the text "République Française". Below the banner, the main navigation menu includes links for "Plan du site", "Abonnez-vous", "Contact", and language selection (English and Spanish). On the left side, a sidebar titled "LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL" contains links for "PRÉSENTATION DU CES", "TRAVAUX ET PUBLICATIONS", "ACTUALITÉ", "ESPACE PRESSE", "LE SAVIEZ-VOUS?", "LIENS UTILES", and "LETTRE D'INFORMATION". It also features a link to the virtual tour of the Palais d'Iéna. Below this sidebar is a logo for the "AMICALE DES Membres du CES". Further down the sidebar are links for "Site de l'Amicale du CES" and "Appel public à la concurrence". The main content area is divided into several sections: "À LA UNE" (with news items like "Mercredi 18 janvier 2006" and "Débats d'actualité"), "L'ACTUALITÉ DE L'INSTITUTION" (with events like "Jeudi 23 février 2006" and "Agenda public du Président"), "LES TRAVAUX DU CONSEIL" (with "ACTUALITÉS" and "LES TRAVAUX" sections), and a "NOTES D'IÉNA" section. The footer of the website is visible at the bottom.

Le rapport annuel est publié sur le site internet du Conseil économique et social :

[http://www.ces.fr/ces\\_dat2/2-4kiosq/palb.htm](http://www.ces.fr/ces_dat2/2-4kiosq/palb.htm)

Pour consulter ou télécharger directement le texte intégral des avis, rapports et études cités dans le rapport annuel...

*consultez la rubrique « Travaux et publications du CES - la base documentaire des avis, rapports et études - les publications des douze derniers mois »*

[http://www.ces.fr/ces\\_dat2/2-3based/base.htm](http://www.ces.fr/ces_dat2/2-3based/base.htm)

The screenshot shows a Microsoft Internet Explorer window displaying a list of publications from the CES base documentaire. The list includes:

- 2007/04 10/05/2007 ATTACHES SOCIALES
- 2007/03 31/03/2007 DUNAR'COURT Frédéric CROISANCE POTENTIELLE ET DEVELOPPEMENT
- 2007/03 23/03/2007 CHAM'Helia LA SITUATION SOCIALE DES ENFANTS DE HARKIS
- 2007/03 23/03/2007 ATTACHES SOCIALES
- 2007/03 17/03/2007 LE TOURISME : PERSPECTIVE D'AVENIR DE L'OUTRE-MER FRANCAIS
- 2006/26 21/03/2006 PAULET Marie Odile FUSION DES TECHNOLOGIES D'AVENIR : QUELLES ORIENTATIONS POUR LA PRODUCTION ET LA CONSOMMATION D'ENERGIE ?
- 2006/24 20/03/2006 VALLETON Philippe FISCALITE ET FINANCES PUBLIQUES LOCALES : A LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DOME.
- 2006/24 20/03/2006 MESSA Document PDF (2.027 Kbytes)
- AURELLI Paul GAUTIER Jean

Pour connaître par thème, par auteur, par date ou par période, les textes plus anciens...

*consultez la rubrique « Travaux et publications du CES - la base documentaire des avis, rapports et études - les publications depuis 1947 »*

[http://www.ces.fr/ces\\_dat2/2-3based/base.htm](http://www.ces.fr/ces_dat2/2-3based/base.htm)

The screenshot shows a Microsoft Internet Explorer window displaying a detailed view of a publication from the CES base documentaire. The publication is titled "VERGNAULT Yves RAPPORT LE DEVELOPPEMENT DES SERVICES A LA PERSONNE". The details include:

- Référence: 2007/04
- Auteur: VERGNAULT Yves
- Date de sortie: 20/03/2007
- Section: ATTACHES SOCIALES
- Mode de diffusion: AUTOSAISONNÉE
- Déroulé: Le rapport à la personne connaît un développement croissant sous les effets conjugués d'une demande importante et d'incitations fiscales et sociales, associées à l'adoption de mesures réglementaires et législatives visant à faciliter ce mouvement.
- Le Conseil émettra et enverra bientôt un certain nombre de recommandations relatives aux conditions d'accès à ces services, à la mise en œuvre de chaque programme et service, à l'information et la formation des services d'aide à domicile et, enfin, à la rémunération prévisionnelle des prestataires.
- Document PDF (1.355 Kbytes)
- N° INRS: CES0703004V
- Date de publication JO: 10/03/07
- Numéro de JO: 10 E
- Prix de vente JO: 10 E
- ISSN: 0974-48
- N° de série: Note de recherche
- Note flash: Note flash
- Note de documentation: Note de documentation
- Compte rendu: Compte rendu Analyse du Maroc
- Analystique du Maroc: Compte rendu Analyse du Maroc

## SOMMAIRE

<b>Préface de Jacques Dermagne, Président du Conseil économique et social .....</b>	<b>5</b>
<b>Les activités du Bureau .....</b>	<b>7</b>
<i>Composition du Bureau.....</i>	9
<i>Les Débats d'actualité.....</i>	11
<i>Le Programme national de réforme (PNR) .....</i>	13
<i>Assises de la jeunesse .....</i>	17
<b>Le fonctionnement du Conseil économique et social.....</b>	<b>21</b>
<b>La vie des sections et des délégations .....</b>	<b>25</b>
<i>Section des affaires sociales.....</i>	27
<i>Section du travail.....</i>	31
<i>Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.....</i>	35
<i>Section du cadre de vie.....</i>	43
<i>Section des finances.....</i>	51
<i>Section des relations extérieures .....</i>	57
<i>Section des activités productives, de la recherche et de la technologie .....</i>	75
<i>Section de l'agriculture et de l'alimentation .....</i>	83
<i>Section des questions économiques générales et de la conjoncture .....</i>	89
<i>Délégation pour l'Union européenne.....</i>	97
<i>Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes .....</i>	101
<b>Le Conseil économique et social et le dialogue social .....</b>	<b>105</b>
<i>Le contexte de la saisine du Conseil économique et social .....</i>	107
<i>Note d'ambiance du Président Dermagne, Président de la Commission temporaire.....</i>	115
<i>Avis n° 2006-23 du 29 novembre 2006 Consolider le dialogue social présenté par MM. Paul Aurelli et Jean Gautier .....</i>	117
<b>Regard transversal sur les travaux du Conseil économique et social .....</b>	<b>177</b>
<i>La problématique du développement durable dans les travaux du Conseil économique et social en 2006 .....</i>	179
<b>Résumé des travaux publiés durant l'année .....</b>	<b>187</b>
<i>Sommaire chronologique .....</i>	189
<i>Aménagement du territoire, services publics et services au public .....</i>	193
<i>Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France .....</i>	201
<i>Projet de loi sur la gestion des matières et des déchets radioactifs (saisine gouvernementale).....</i>	209

<i>La faisabilité financière des programmes d'infrastructures .....</i>	215
<i>Le tourisme associatif en milieu rural, source de développement local et de cohésion sociale.....</i>	221
<i>Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques (saisine gouvernementale) .....</i>	227
<i>Les enjeux de l'après Kyoto .....</i>	239
<i>La coopération sanitaire française dans les pays en développement....</i>	247
<i>La conjoncture économique et sociale en 2006.....</i>	255
<i>Les perspectives économiques des secteurs de l'horticulture .....</i>	261
<i>« Défense deuxième chance » : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes (saisine gouvernementale) .....</i>	273
<i>L'automobile française : une filière majeure en mutation.....</i>	281
<i>Évaluation de la loi de programme pour l'Outre-Mer du 21 juillet 2003 (saisine gouvernementale).....</i>	287
<i>Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne.....</i>	299
<i>Intelligence économique, risques financiers et stratégies des entreprises .....</i>	305
<i>Réformer les tutelles.....</i>	315
<i>Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Sommet de printemps 2007 .....</i>	323
<i>Quelle stratégie pour l'hôtellerie dans l'économie française ? .....</i>	329
<i>Un atout pour le monde rural : la valorisation du bâti agricole.....</i>	335
<i>Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux disant social .....</i>	345
<i>Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal.....</i>	353
<i>Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ? .....</i>	361
<i>Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne .....</i>	367
<i>Recherches et technologies du futur : quelles orientations pour la production et la consommation d'énergie ? .....</i>	377
<i>Sommaire analytique.....</i>	385
<b>Ouverture sur l'extérieur .....</b>	<b>389</b>
<i>Communication et diffusion.....</i>	391
<i>Les Académies .....</i>	395
<i>Colloques – Forums d'Iéna .....</i>	399
<i>Relations internationales.....</i>	407
<i>L'Amicale .....</i>	415

**Préface de M. Jacques Dermagne,  
Président du Conseil économique et social**

L'année 2006 a été marquée, au Conseil économique et social, par la poursuite et l'approfondissement des importantes réformes engagées par notre Institution pour mieux répondre aux exigences du nouveau siècle. Il existe en effet, et nous le constatons en toute occasion, une demande de plus en plus pressante des citoyens de notre pays d'être associés plus complètement à la préparation des décisions qui les concernent.

Or notre assemblée est bien, selon sa définition constitutionnelle, celle qui représente les principales activités économiques et sociales de notre pays, qui favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et qui assure leur participation à la politique économique et sociale du gouvernement. C'est donc à nous que revient essentiellement la mission d'assurer le concours de la société civile au processus de décision publique.

Confrontée à l'émergence de nouvelles valeurs, aux rudes contraintes de la mondialisation, de la financiarisation, au développement vertigineux des nouvelles technologies, la société civile de notre pays exprime aujourd'hui de nouvelles aspirations, souvent complexes, parfois contradictoires. C'est à nous qu'il revient, en dehors de toute démarche partisane, d'éclairer les élus de la Nation avant qu'ils n'aient à se déterminer sur les grands choix devenus si difficiles. Nous le faisons avec nos méthodes, qui privilégient la proximité, la quotidienneté, le débat, sur les logiques de pouvoir ou les tropismes politiques. Car le Conseil économique et social ne dispose - et c'est sa caractéristique - d'aucun autre pouvoir que celui de l'influence qu'il tire de sa composition.

C'est notre crédibilité qui légitime ce partenariat original entre la démocratie participative que nous devons exprimer et la démocratie représentative qui doit assumer seul le dernier mot de la décision publique.

En présentant le rapport sur l'activité de l'année 2006, nous avons le sentiment de répondre non seulement à l'exigence légitime d'information sur le fonctionnement de notre assemblée, mais aussi au souci d'adaptation permanente de nos travaux aux évolutions de la société.

À lui seul, le résumé des travaux publiés durant l'année écoulée pourrait illustrer la valeur ajoutée que nous apportons à la réflexion du gouvernement et du parlement. Il reflète en effet le dynamisme du Conseil économique et social en accompagnement d'une société civile de plus en plus exigeante et soucieuse de prendre part aux grands débats qui font l'actualité. La diversité des questions traitées témoigne de notre implication dans tous les domaines de la vie économique et sociale, et les avis formulés sont avant tout l'expression de la réalité des choses de la vie : ils expriment les grandes tendances des aspirations de nos concitoyens.

Mais l'année 2006 a été aussi celle des initiatives nouvelles au Palais d'Iéna : ainsi avons-nous organisé les « Assises de la Jeunesse » dont l'exceptionnel succès a imposé une pérennisation souhaitée par les jeunes eux-mêmes. Parallèlement la problématique du dialogue social s'est installée au centre de nos travaux puisque nous avons été saisis par le gouvernement en vue d'exprimer la position des organisations de la société civile sur la modernisation et le renouveau des relations sociales dans notre pays. Enfin, nous avons poursuivi nos travaux sur le Programme national de réformes conformément à la saisine qui nous a été adressée par le Premier ministre pour les 3 années de son application.

Au-delà de ces thématiques essentielles, notre assemblée a poursuivi son effort de transparence et d'amélioration de son fonctionnement : c'est ce que reflètent les comptes-rendus de la vie des sections et le souci de transversalité de nos travaux manifestés notamment dans le domaine du développement durable.

Ainsi se poursuit la nécessaire évolution de notre Institution qui s'affirme désormais comme un des piliers de notre démocratie ainsi que l'a reconnu le Président de la République lors de sa visite d'octobre 2006 en proposant que chaque année, le Premier ministre ouvre devant notre assemblée un débat sur « l'état social de la Nation ».

Il s'agit là d'un engagement symbolique illustrant la place occupée désormais par le Conseil économique et social dans le système institutionnel de notre pays.



**Jacques Dermagne**  
Président du Conseil économique et social

## **Les activités du Bureau**

## COMPOSITION DU BUREAU

*Président*

**Monsieur Jacques DERMAGNE**

*Vice-présidents*

**Monsieur Christian LAROSE**

**Monsieur Luc GUYAU**

**Monsieur André MARCON**

**Monsieur Michel COQUILLION**

*Questeurs*

**Monsieur Francis VANDEWEEGHE**

**Monsieur Bernard DEVY**

*Secrétaires*

**Monsieur Pierre PERRIN**

**Monsieur Claude MAFFIOLI**

**Monsieur Patrick SEGOUIN**

**Monsieur Hubert BRIN**

*Membres*

**Madame Edith ARNOULT-BRILL**

**Monsieur Jacques DURON**

**Monsieur Jean-Louis WALTER**

**Monsieur Jean-Pierre DAVANT**

**Monsieur Christophe BLANCHARD-DIGNAC**

**Monsieur Michel ROUSSIN**

**Monsieur Younousse Goulam Mamode OMARJEE**

**Monsieur Bernard CARIOT**

## LES DÉBATS D'ACTUALITÉ

Au cours de l'année 2006, le CES a poursuivi son dialogue avec de grands intervenants extérieurs dans le cadre de « débats d'actualité » qui suivent la tenue des assemblées plénières certains mercredis après-midi.

Ces manifestations ont permis d'accueillir :

- le 24 janvier 2006, M. Michel Pébereau, président du Conseil de surveillance de BNP Paribas, pour son rapport intitulé : « *Des finances publiques au service de notre avenir - Rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale* » ;
- Le 22 février 2006, échange avec les représentants des académies des sciences, des technologies et des sciences morales et politiques sur le thème : « *Le changement climatique et les perspectives d'adaptation* ».
- Le 29 mars 2006, présentation par M. Jean Paul Delevoye, Médiateur de la République, du rapport annuel de son institution ;
- Le 17 mai 2006, intervention de Mme Sophie Boissard, directrice générale du Centre d'analyse stratégique ;
- Le 17 mai, présentation par M. Dominique-Jean Chertier de son rapport au Premier ministre : « *Pour une modernisation du dialogue social* »;
- Le 30 mai 2006, présentation par M. Raphaël Hadas-Lebel, de son rapport au Premier ministre : « *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales* » ;
- Le 14 juin 2006, intervention de M. Pascal Lamy, directeur général de l'OMC ;
- Le 28 juin 2006, intervention de Mme Pascale Andréani, secrétaire générale des Affaires européennes ;
- Le 12 juillet 2006, intervention de M. Jacques Diouf, directeur général de la FAO ;

Ces débats ont donné lieu à des échanges nourris et constructifs avec les groupes représentés au sein de l'assemblée et contribuent toujours à alimenter la réflexion des différentes sections et délégations. Ils sont aussi parfois à l'origine d'autosaisines.

## LE PROGRAMME NATIONAL DE RÉFORME (PNR)

L'Europe s'est donnée en 2000, à Lisbonne, pour objectif de « devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Le Conseil européen des 22 et 23 mars 2005 a rénové la gouvernance de la stratégie de Lisbonne. En particulier, il a demandé à chaque État membre d'établir, sous sa responsabilité, un Programme national de réforme répondant à ses besoins et à sa situation spécifique.

Par lettre du 30 décembre 2005, le Premier ministre a saisi le Conseil sur le suivi, durant les trois années de son application, du Programme national de réforme (PNR).

Cette saisine gouvernementale d'un genre nouveau est le fruit des travaux déjà réalisés à l'initiative de la délégation pour l'Union européenne sur la stratégie de Lisbonne ainsi que des contacts fructueux qui ont été noués à cette occasion entre le Conseil économique et social et le Secrétariat général des Affaires européennes.

En effet, cette saisine affirme clairement que le Premier ministre souhaite associer très concrètement la société civile à la mise en œuvre du PNR tout en laissant le soin à notre assemblée de définir elle-même le rythme, les modalités et l'intitulé des saisines sur lesquelles elle formulera des avis au gouvernement durant les trois années d'application du Programme.

Cette démarche rejoint le vœu formulé lors de l'élaboration de la synthèse rédigée par M. Deleu et transmise au CESE par le Bureau le 15 novembre 2005 suite aux travaux de la section des questions économiques générales et de la conjoncture, des activités productives et de la technologie et de la délégation pour l'Union européenne sur la stratégie de Lisbonne : « *la mise en œuvre et les ajustements à venir du PNR devront donner lieu à une concertation régulière et approfondie pour impliquer autant que nécessaire la société civile* ».

Elle s'inscrit par ailleurs dans les orientations de la circulaire du 19 décembre 2005 du Premier ministre relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens, qui précise que « *les relations des ministres avec le Conseil économique et social et notamment sa délégation pour l'Union européenne doivent également s'intensifier et être davantage connues* ».

Le Bureau lors de sa réunion du 10 janvier 2006 a confié au Comité d'orientation (M. Brin, M. Marcon et M. Vandeweegehe) l'organisation des travaux de notre assemblée sur le PNR.

Ce programme de réforme concerne la quasi-totalité du champ de compétence des sections, dans ces conditions il est apparu intéressant que chacune des neuf sections et des deux délégations puisse déterminer au sein du PNR au minimum un thème de saisine qu'elle serait à même de traiter durant les trois années à venir.

Une liste de thèmes (ci-après) a donc été arrêtée par le Bureau sur proposition du comité d'orientation en concertation avec les présidentes de délégations et les présidents des sections, et transmise le 21 juin 2006 au Secrétariat général des affaires européennes pour devenir des saisines gouvernementales s'inscrivant dans la « saisine cadre » telle qu'elle résulte de la lettre du Premier ministre du 30 décembre 2005. Sur ces bases la transmission officielle du contenu de cette saisine gouvernementale a été confirmée au Premier ministre le 11 juillet 2006.

En outre, une place particulière est réservée dans ce programme à l'intervention de la section des questions économiques générales et de la conjoncture. Dans le cadre de son rapport annuel de conjoncture, cette dernière a procédé, conformément à la demande du Premier ministre, à un premier examen d'ensemble du PNR afin, notamment, d'identifier les points de convergence ou de divergence qui pourraient se manifester au sein de notre assemblée avec la démarche proposée. Pour sa part, la délégation pour l'Union européenne, qui exerce son rôle de veille et de suivi s'agissant de ce qui touche de près ou de loin à la stratégie de Lisbonne, a préparé une communication pour le Bureau préalable au Sommet de printemps 2007 qui a été adoptée par le Bureau le 26 septembre et transmise au SGAE. De plus, elle actualisera d'ici à la fin du programme le travail qu'elle avait conduit sur les indicateurs de Lisbonne au début de l'année 2005.

Au cours de l'année 2006, deux avis ont déjà été adoptés dans le cadre de cette saisine cadre, il s'agit : *Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal* et *Intelligence économique, risques financiers et stratégies des entreprises*.

### **Liste des thèmes retenus dans la saisine-cadre sur le PNR**

- **Affaires sociales**
  - « L'impact de l'allongement de la durée de la vie sur les systèmes d'aides et de soins »
  - « Le développement des services à la personne »
  - « Le financement de la protection sociale - La gouvernance et le pilotage des dépenses de sécurité sociale »
  - « L'insertion professionnelle des jeunes »
  - « La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle »
- **Travail**
  - « La sécurisation des parcours professionnels »
- **Economies régionales et aménagement du territoire**
  - « Les technologies de l'information et de la communication : une chance pour les territoires ? »
  - « Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : de la proximité à l'efficacité »
  - « Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal»
  - « Les pôles de compétitivité : conjuguer politique industrielle et logique territoriale »
- **Cadre de vie**
  - « La gestion des déchets ménagers »
  - « La rénovation des quartiers en difficulté »
- **Finances**
  - « La création, le développement et la transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et de services »
  - « Intelligence économique, risques financiers et stratégies des entreprises »
  - « Le surendettement »
  - « Les fonds de pension à long terme et la régulation financière »
- **Relations extérieures**
  - « PME et compétitivité de nos exportations »
- **Activités productives, recherche et technologie**
  - « Évaluation de la loi de programme pour la recherche »
  - « Consommation, commerce et mutation de la société »
- **Agriculture et alimentation**
  - « Les débouchés non alimentaires des produits agricoles »
  - « Une agriculture productive dans une France et une Europe soucieuses de prévenir les risques sanitaires »

- **Questions économiques générales et conjoncture**
  - « Croissance potentielle et développement »
  - « Suivi annuel de la réalisation du PNR dans le cadre du rapport de conjoncture »
  - « Les conditions d'un renforcement du contenu en emplois de la croissance »
- **Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes**
  - « La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité »
- **Délégation pour l'Union européenne**
  - « Situation de la France au regard des Indicateurs de Lisbonne »
  - « Préparation annuelle du Sommet de printemps »

## ASSISES DE LA JEUNESSE

Le président et le Bureau du Conseil économique et social ont engagé, en juillet 2005, la préparation des Premières Assises nationales de la jeunesse du CES, qui se sont tenues le 29 septembre 2006 au Palais d'Iéna.

### **Un projet engagé dès juillet 2005**

La décision de réunir ces Assises a été prise avant les événements qu'ont connus les banlieues, à l'automne 2005, et avant les troubles liés au CPE, au printemps 2006.

En fait, le CES avait une connaissance précise des problèmes des jeunes, les organisations dont il réunit les représentants (employeurs, salariés, associations...) étant régulièrement à leur contact, sur le terrain. Elles font « remonter » beaucoup d'informations au CES sur la réalité des difficultés vécues par les jeunes générations, notamment les problèmes de formation, d'orientation, d'emploi, de conditions de vie...

Fort de ce témoignage quotidien, le CES a d'ailleurs adressé, aux gouvernements successifs, depuis des années, de nombreuses propositions relatives aux jeunes. À titre d'exemple, sur les 125 avis et études publiés au cours de la mandature précédente (1999-2004), plus de quatre-vingts abordaient directement ou indirectement les problèmes des jeunes et plus de quarante abordaient la situation des banlieues. Parmi les derniers travaux publiés par le CES, il convient de citer : *Familles et insertion économique et sociale des adultes de 18 à 25 ans* rapporté par Hubert Brin en 2001, *Favoriser la réussite scolaire* rapporté par Claude Azéma en 2002, *L'insertion économique et sociale des jeunes d'origine étrangère* rapporté par Mouna Viprey également en 2002, *L'insertion professionnelle des jeunes diplômés issus de l'enseignement supérieur* rapporté par Jean-Louis Walter en 2005...

La troisième Assemblée constitutionnelle a cependant eu le sentiment qu'elle pouvait faire mieux, en évitant le piège selon lequel, trop souvent, en France, on parle des jeunes et de leurs problèmes, sans leur demander de s'exprimer eux-mêmes.

Le CES a donc donné la parole en absolue liberté aux jeunes acteurs de la société civile pour leur demander d'exprimer directement leur ressenti, leurs espoirs, leurs difficultés, leurs attentes, sans flécher les questions à aborder, fut-ce sur la mission et les travaux du CES.

### **Les Assises de la jeunesse du Conseil économique et social**

Certes, d'autres structures de dialogue avec la jeunesse existent et sont d'une grande utilité, telles que le Conseil national et les Conseils départementaux de la jeunesse ou les structures de dialogue mises en place par les élus. Mais les Assises nationales de la jeunesse du CES se sont situées dans un cadre différent, du fait des « jeunes » auxquels elles s'adressaient.

Elles se sont adressées en priorité aux jeunes acteurs économiques et sociaux, syndicalistes, employeurs, mutualistes, agriculteurs, militants associatifs... ; ce prisme « acteurs économiques et sociaux » ne se retrouvant pas dans les autres structures de dialogue avec les jeunes, qui ont soit une approche plus large, soit une approche plus étroite.

La démarche que le CES a engagée est une pierre supplémentaire et différente, qui complète les réflexions menées dans d'autres structures.

### **L'enjeu : permettre une expression libre, sans tabous**

Les premières Assises de la jeunesse du CES ont permis un échange intensif, sans tabou, d'une journée, entre les membres du CES, des membres des CESR, de jeunes acteurs économiques et sociaux, les délégués du CNJ et des CDJ et les membres de très nombreuses organisations de jeunesse.

Le Conseil économique et social, en recevant un millier de participants au palais d'Iéna, a ainsi été la première institution de la République à engager, au niveau national, ce type de dialogue direct avec la jeunesse de France.

### **La méthode : une journée préparée par les jeunes eux-mêmes**

Le CES a toutefois souhaité éviter le piège qui aurait consisté à préparer ces Assises à la place des jeunes, sur des thématiques qui le satisfaisaient mais n'auraient pas rencontré leur intérêt, pour ne pas avoir été choisies par eux-mêmes.

Le CES a donc fait un choix ambitieux : demander préalablement à un panel de jeunes acteurs économiques et sociaux de préparer librement ces Assises ; de définir eux-mêmes les thèmes qui seraient abordés le 29 septembre 2006 ; de rédiger eux-même les « documents martyrs » qui serviraient de point de départ au dialogue des Assises, en séance plénière.

Ce panel de soixante-cinq jeunes s'est réuni au palais d'Iéna à partir du mois d'avril 2006 et a travaillé jusqu'en septembre, dans la plus absolue indépendance vis-à-vis de l'institution.

Ce panel de jeunes a été constitué par deux voies. Les organisations représentatives de la société civile, qui siègent au CES, ont chacune délégué deux représentants de moins de 35 ans proches de leur sensibilité, mais pas nécessairement issus des « appareils » syndicaux, patronaux ou associatifs. Par ailleurs, en accord avec le Bureau du Conseil, le président du CES a complété cette première composition par des jeunes venant d'autres horizons, avec pour objectif de donner la parole à ceux qui ne s'expriment jamais.

Parmi ces soixante-cinq jeunes, un équilibre a ainsi été atteint entre femmes et hommes, jeunes « très jeunes » et jeunes « plus expérimentés », parisiens, banlieusards et provinciaux, urbains et ruraux, diplômés et jeunes sans qualifications, jeunes en emploi et jeunes en recherche d'emploi...

Avec plusieurs membres du CES, le président a reçu personnellement les soixante-cinq jeunes sélectionnés, dans l'hémicycle du Palais d'Iéna, le 21 avril 2006. Il leur a demandé d'identifier eux-mêmes les thèmes sur lesquels ils souhaitaient que portent les Assises.

Trois thèmes généraux sont nettement apparus : « La convergence Formation/Métiers/Emplois », « L'égalité des chances, le niveau de vie des jeunes, la solidarité entre les générations » et « Refonder un projet de société ».

Les jeunes ont ensuite été répartis, sur la base d'un tirage au sort, en trois groupes de travail indépendants qui ont préparé, sur ces trois thèmes, un document de constat, d'interrogations et de propositions à soumettre aux Assises du 29 septembre. Pour garantir l'indépendance de leurs réflexions préparatoires, les groupes de travail se sont réunis à huis clos, en dehors de la présence des membres du CES.

L'animation de chaque groupe a été confiée à un « témoin » choisi parmi d'anciens membres du CES, dont la mission était seulement de veiller au bon équilibre des prises de parole et à l'écoute des uns par les autres.

### **Le résultat : un millier de jeunes au palais d'Iéna le 29 septembre 2006 pour formuler des constats et exprimer des valeurs**

En organisant ces Premières Assises nationales, le CES a donné la parole tout autant à ceux qui ont des engagements collectifs, à ceux qui construisent une petite entreprise, à ceux qui s'investissent dans l'apprentissage ou les études, qu'à ceux qui sont quotidiennement meurtris par l'exclusion, ou à ceux qui se distancient du débat collectif.

Ont ainsi été conviés les jeunes qui siègent dans les institutions, telles que le CNJ, les CDJ, ou les organisations de la société civile qui interviennent dans le domaine de la jeunesse et de l'éducation populaire. En outre, grâce à internet et aux annonces dans la presse, le CES a convié les jeunes qui n'appartiennent à aucune structure.

La journée du 29 septembre 2006 s'est organisée autour de trois tables rondes correspondant chacune à l'un des thèmes sélectionnés par les jeunes. Au début de chaque table ronde, les porte-parole qui avaient préparé les Assises ont fait part de leur constat et de leurs propositions. Sur cette base très concrète les débats avec le millier de participants ont pu s'engager. Ce sont ainsi plus de 500 questions qui ont été posées au cours de ces Assises...

#### **a) Les constats**

Les échanges ont été d'une remarquable et impressionnante qualité.

Premier constat, les jeunes sont en attente forte face à l'école : avec des questions très clairvoyantes sur l'éloignement de l'école par rapport au monde réel, sur la formation reçue, les métiers, l'accès à l'emploi, l'orientation et la valorisation des acquis de l'expérience.

Ils ont aussi souligné avec force l'obsolescence de la séparation entre le travail matériel et le travail immatériel.

Autre élément, la place essentielle donnée par les jeunes à la solidarité, qu'il s'agisse du rôle des générations les unes par rapport aux autres, de la solidarité dans le logement, de la solidarité dans la vie quotidienne, dans la vie associative, à la fois moyen et vecteur pour s'exprimer.

La difficile conciliation entre autonomie et niveau de vie constitue également une des préoccupations majeures des jeunes. Pour eux, l'autonomie et le niveau de vie ne doivent pas être payés d'un assistanat qui les marginalise. Ils revendentiquent hautement un travail décent avec une rémunération digne et une reconnaissance sociale de ce que la valeur ajoutée de chaque jeune peut représenter dans une entreprise ou dans une collectivité.

### **b) Les valeurs**

Plus largement, ils représentent une génération en quête de valeurs : valeur du travail, de la famille, de la participation civique, de la mixité, du multiculturalisme, de l'environnement, de la paix et de l'Europe... ; valeur de l'humain dans tous les aspects de la vie, dans l'entreprise, dans la ville, dans les loisirs ; valeur de l'écoute aussi, car il ne suffit pas de donner la parole s'il n'y a pas d'écoute.

Assurément, cette jeunesse n'a pas peur de l'avenir. Elle est parfaitement consciente des aléas, des défis et des risques du monde contemporain et prête à les affronter. Les jeunes ont seulement la crainte que ne leur soient pas données les armes dont ils ont besoin pour participer à la vie collective et pour lutter contre aléas, défis et risques. À titre d'exemple, citation d'un participant : « *Donnez-nous les outils... nous avons la volonté de conquérir le monde* ».

### **Donner une suite concrète à ces Premières Assises de la jeunesse du CES**

Le CES a cherché à donner des suites concrètes aux débats du 29 septembre 2006.

Le gouvernement a été rendu destinataire des actes de cette journée, comme toutes les autorités nationales et locales ? Ces actes ont aussi été largement diffusés via internet.

Pour sa part, le Conseil économique et social, ayant identifié les véritables aspirations des jeunes, inclura, dès 2007, leurs thématiques dans ses travaux.

De même, le CES et l'Association des Conseils économiques et sociaux régionaux de France ont choisi de consacrer leur Convention nationale annuelle de février 2007 aux problèmes des jeunes en régions... L'ensemble des organisations représentées au CES ou invitées (CNJ, CDJ, organisations de jeunesse...) constitueront également de puissants relais pour faire avancer les idées qui ont été émises lors de ces Assises.

À l'unanimité des participants, les jeunes ont eux-mêmes demandé que cette manifestation soit pérennisée sous la forme d'un rendez-vous annuel entre la jeunesse et l'assemblée de la société civile. Ainsi, les deuxièmes Assises nationales de la jeunesse du CES se dérouleront le 7 décembre 2007.

## **Le fonctionnement du Conseil économique et social**

Afin de pouvoir fonctionner, le Conseil économique et social dispose d'un lieu, d'une administration, d'un budget.

L'État a affecté au Conseil économique et social le Palais d'Iéna, monument historique et chef d'œuvre des années 30 d'Auguste Perret. Un bâtiment moderne et fonctionnel conçu par l'architecte Bouchez, y a été adjoint au milieu des années 90. La rénovation et la modernisation du Palais d'Iéna, entreprises depuis quelques années, se sont poursuivies en 2006 avec notamment la création d'une vaste salle de réunion pouvant accueillir, lors de travaux menés de manière conjointe, deux sections.

L'administration se compose de 145 fonctionnaires dont environ un tiers de personnels d'encadrement qui assistent les conseillers dans leurs travaux et concourent à la production des rapports. Ils sont pour la plupart recrutés par détachement des différents services de l'État.

Les deux autres tiers sont recrutés par le Conseil économique et social pour assurer la vie quotidienne de l'assemblée : agents des services gestionnaires, secrétaires, huissiers, ouvriers... En outre, une vingtaine d'agents contractuels spécialisés (sténotypistes, secrétaires du compte rendu analytique etc.) renforcent les effectifs notamment lors de la tenue des séances plénières bimensuelles.

Au 31 décembre 2006, le personnel du Conseil économique et social se répartissait de manière quasi égale entre hommes et femmes.

L'administration dispose d'environ 200 ordinateurs reliés en réseau, d'un intranet et d'un système extranet. Outre les aspects logistiques et de gestion, ce dispositif ouvre aux conseillers la possibilité de consulter depuis l'extérieur - notamment province et DOM TOM - les textes et rapports sur lesquels travaillent les sections.

Le Conseil économique et social a disposé en 2006 d'un budget de 35,6 M €. Ce budget est discuté chaque année avec le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et voté par le Parlement. Dans le cadre de la LOLF, une mission « Conseil et contrôle de l'État » a été créée. Elle comprend la Cour des comptes, le Conseil d'État et le Conseil économique et social, chaque institution constituant un programme.

Le budget du CES est consacré pour près des 2/3 au paiement des indemnités des conseillers, de leurs frais de déplacement, ainsi qu'au financement de leur caisse de retraite. Le dernier tiers représente la rémunération des fonctionnaires de l'assemblée, les dépenses de fonctionnement courant et d'entretien ainsi que des dépenses d'investissement liées à la rénovation du Palais d'Iéna.

Les indemnités allouées aux membres comprennent la rémunération proprement dite (égale au tiers de l'indemnité parlementaire), complétée d'une indemnité représentative de frais soit un total brut mensuel de 3 678 €.

Sur cette indemnité, des prélèvements sont opérés au titre de la cotisation à la caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique et social (caisse instituée en application de la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957 et maintenue par le décret n° 59-601 du 5 mai modifié).

Pour assurer leurs déplacements sur le territoire métropolitain, les membres du Conseil économique et social disposent d'un crédit qui est fixé chaque année.

Pour les membres résidant à l'étranger ou dans les départements et territoires d'outre-mer, les droits sont fixés de manière spécifique en fonction de leur lieu de résidence.

Les 72 membres de section perçoivent une indemnité mensuelle représentative de frais d'un montant de 848 €. Leurs déplacements entre leur domicile et le Conseil économique et social pour participer aux réunions sont, en outre, pris en charge.

Enfin, les indicateurs « lolfiens » mis en place apportent des éléments d'information intéressants sur le fonctionnement du Conseil. À titre illustratif, en 2006, 23 avis et 2 communications ont été rendus. Le taux de présence des conseillers en séance plénière a atteint 87%. 354 réunions de section ont été tenues et 223 personnalités extérieures au Conseil auditionnées.

En outre, les quelques éléments suivants rendent compte de l'impact des travaux du CES sur le public.

**Nombre d'abonnés au site internet :**

- 34 224 au 1er décembre 2006
- 16 686 au 1<sup>er</sup> décembre 2005

Soit un doublement au cours de cette année.

**Volume de pages visitées sur le site :**

- 893 982 sur les 11 premiers mois de 2006, soit une moyenne de 81 271 par mois

**Volume des téléchargements :**

- 265 644 sur les 11 premiers mois de 2006, soit une moyenne de 24 150 par mois

**Nombre d'articles de presse mentionnant le CES**

- 2 019 sur les 11 premiers mois de 2006, soit une moyenne de 184 par mois

## **La vie des sections et des délégations**

*Cette rubrique se présente sous la forme d'une tribune libre ouverte à chaque président de section et délégation afin de lui permettre d'évoquer tant le contexte que le contenu des activités de la formation de travail qu'il préside, durant l'année 2006 ainsi que les perspectives envisagées pour l'année 2007.*

## ***SECTION DES AFFAIRES SOCIALES***

### **LE MOT DU PRÉSIDENT**

Le rythme soutenu du calendrier de travail de la section des affaires sociales en 2006 (38 réunions) s'est accompagné d'une participation importante des conseillers aux réunions.

Compte tenu de l'important renouvellement des conseillers en septembre 2004, l'année 2005 était donc inévitablement un temps d'apprentissage au travail commun entre des personnes d'horizons différents voire opposés. Il explique, *a posteriori*, que le climat de l'année 2006 ait porté concrètement la marque de l'esprit du Conseil économique et social par lequel, malgré les divergences, quelquefois profondes, le respect mutuel demeure une ligne de conduite. C'est aussi dans cet esprit qu'à plusieurs reprises la section a initié des séances communes de travail avec la section du travail ou celle de la conjoncture lorsque les sujets - traités relèvent pour partie de ses champs de compétences (l'intégration des jeunes formés par l'armée, les prélèvements obligatoires). De même, prenant en compte les orientations du Bureau du Conseil économique et social, la section a porté une attention particulière au choix des saisines pour les inscrire dans ce cadre ou dans celui de la saisine gouvernementale sur le programme national de réforme. Dans le cadre de ses travaux à venir, la section souhaite s'attacher à mieux prendre en compte les travaux des CESR et ceux du Centre d'analyse stratégique. Enfin, la section a mesuré, tant à partir de son rapport et avis sur les tutelles qu'à partir de l'audition de Mme Valérie Pécresse, l'impact du Code civil sur l'évolution des droits sociaux.

### **LES TRAVAUX DE L'ANNÉE**

- *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*

La section des affaires sociales a présenté les 21 et 22 février 2006 un rapport et avis sur *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*. Dans le cadre de la préparation de ces travaux, le rapporteur, M. Donat Decisier, a visité, accompagné d'une délégation de la section, trois établissements pénitentiaires (centre de détention du Muret en Haute-Garonne qui accueille des détenus condamnés à de longue peine, la maison d'arrêt de Fresnes dans le Val-de-Marne et la maison d'arrêt de Paris-La Santé). Le rapporteur a participé, lors de la préparation de ce rapport et avis, aux Deuxièmes Rencontres Parlementaires sur les prisons organisées par l'Assemblée nationale sur le thème « Après la prison, quelle réinsertion ? ». Après le vote de l'avis, le rapporteur a également participé, le 11 avril 2006 à l'émission « Les grands débats du mardi » sur BFM sur le thème « Comment faire pour changer les prisons en France ? ».

Certaines recommandations de l'avis ont été très rapidement mises en œuvre par le gouvernement. Ainsi, en juin 2006, suite au bilan jugé très positif des Unités de visites familiales (UVF) expérimentées depuis 2003 dans les établissements pénitentiaires, M. Pascal Clément, Garde des Sceaux ministre de

la Justice, a annoncé, dans un communiqué de presse, sa décision d'étendre cette expérimentation. Cela correspond très précisément à l'une des propositions figurant dans l'avis du Conseil économique et social. Par ailleurs, le ministre de la Justice a annoncé la mise en place, dès 2007, d'un contrôle extérieur et indépendant des prisons. Le contrôle extérieur des conditions de détention est une des préconisations de l'avis, tout comme la généralisation de la présence des délégués du Médiateur de la République dont le Garde des Sceaux a annoncé la création de 25 nouvelles permanences en 2007.

- *Réformer les tutelles*

Présenté par Mme Rose Bouteric, l'avis *Réformer les tutelles* a été adopté à l'unanimité par l'assemblée plénière du Conseil. Cet avis était très attendu par les professionnels du secteur de la protection juridique des majeurs (magistrats, gérants de tutelle) ainsi que par les familles. Il s'inscrit dans la lignée de nombreux rapports officiels qui, depuis une dizaine d'années, ont mis en évidence les dérives et les dysfonctionnements du système de protection des majeurs.

Dans le cadre de la préparation de ces travaux, la rapporteure a visité le service des tutelles d'une association pour adultes handicapés. Elle a également participé à une université populaire organisée par le mouvement ATD Quart-Monde sur le thème des tutelles et des curatelles. Elle a, à cette occasion, rencontré des personnes faisant l'objet d'une mesure de protection juridique.

Deux mois après l'adoption de l'avis par le Conseil économique et social, le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille ont présenté un projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs. Ce projet de loi, préparé de longue date et qui s'inspire des conclusions des rapports précités, confirme les orientations de l'avis du Conseil économique et social. Toutefois, toutes les préconisations de l'avis n'ont pas été reprises. À ce titre, le député Denis Jacquat a attiré l'attention du Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les recommandations exprimées par le Conseil économique et social lors des questions au Gouvernement. On peut donc s'attendre à ce que des amendements reprenant les préconisations de l'avis soient présentés lors du débat parlementaire.

- *La situation sociale des enfants de harkis*

Cette étude, présentée par Mme Hafida Chabi, membre de section, a permis à la section des affaires sociales d'aborder un sujet délicat qui n'avait jamais été traité par le Conseil économique et social. Notre assemblée avait, en 1963, adopté un avis sur les « *Problèmes posés par le rapatriement des réfugiés d'Algérie* » mais n'avait pas, depuis cette date, consacré de travaux à la situation des familles de harkis installées sur le territoire national depuis les accords d'Evian. Cette étude rappelle les politiques publiques mises en œuvre en direction des harkis depuis 1962 et tente de décrire la situation difficile que vivent encore certains enfants de harkis. Elle fait suite au rapport du gouvernement remis au Parlement en février 2006 en application de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en

faveur des Français rapatriés. L'étude sera présentée à l'assemblée plénière du 24 janvier 2007.

### **LES PROJETS EN COURS**

- *Le développement des services à la personne*

La section des affaires sociales achève actuellement un projet de rapport et avis sur « Le développement des services à la personne » présenté par M. Yves Verolle. Ces travaux interviennent plus d'un an après l'adoption de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne. L'objectif de ce projet de rapport et avis n'est pas de dresser un bilan de l'application de cette loi mais d'identifier les principaux obstacles au développement du secteur des services à la personne et de formuler des propositions pour lever les freins à ce développement. Le projet de rapport et avis sera présenté à l'assemblée plénière des 23 et 24 janvier 2007.

- **Les autres sujets en cours**

La section des affaires sociales collabore, avec la section du cadre de vie et la section du travail, à la saisine gouvernementale sur le repos dominical pilotée par la section des activités productives, de la recherche et de la technologie dans le cadre du projet d'avis sur « Consommation, commerce et mutation de la société » présenté par M. Léon Salto.

La section débutera en janvier 2007 le projet de rapport et avis sur *L'impact de l'allongement de la durée de la vie sur les systèmes d'aides et de soins* présenté par M. Michel Coquillion. L'objectif de ses travaux est de s'interroger sur l'adaptation de l'offre de services d'aides et de soins aux évolutions démographiques et d'examiner le pilotage et le financement des politiques d'aides et de soins aux personnes âgées. Par ailleurs, la section s'est autosaisie d'un projet de rapport et avis sur *25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ?*. Elle réfléchit également à un projet d'autosaisine sur l'obligation alimentaire entre parents et enfants et réciproquement.

### **LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS**

En 1999, le Conseil économique et social a adopté l'avis sur *L'accompagnement des personnes en fin de vie* présenté par M. Donat Decisier. L'avis préconisait, entre autre, de mettre en place 3000 lits en unités de soins palliatifs à l'horizon 2005. Le programme national de soins palliatifs 2002-2005 a permis d'atteindre plus des deux tiers de l'objectif affiché par l'avis.

Par ailleurs, lors de la campagne budgétaire pour 2006, le Gouvernement a décidé d'une montée en charge plus progressive de la réforme de la tarification dans les hôpitaux. Cette décision s'explique notamment par les difficultés suscitées par la mise en œuvre de cette réforme. Quelques mois avant le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales alertant le gouvernement sur ce point, l'étude du Conseil économique et social *L'hôpital public : bilan et perspectives*, présenté par M. Eric Molinié en 2005, avait déjà mis en évidence, de manière très détaillée, les difficultés d'application de cette réforme.

## **LES AUTRES ACTIVITÉS**

Afin d'alimenter sa réflexion en dehors des travaux en cours, la section a auditionné des personnalités sur des thématiques intéressant ses compétences : la famille et le droit des enfants, les minima sociaux, la protection sociale.

Mme Valérie Pecresse a ainsi présenté à la section des affaires sociales son rapport *L'enfant d'abord, 100 propositions pour placer l'intérêt de l'enfant au cœur du droit de la famille*, réalisé au nom de la mission d'information sur la famille et les droits des enfants de l'Assemblée nationale.

La section a également entendu Mme Valérie Letard, Sénatrice du Nord, sur la problématique des minima sociaux. Cette audition a permis à Mme Letard de présenter le rapport d'information sur les minima sociaux de la commission des affaires sociales du Sénat. Cette audition, sollicitée par Madame la Sénatrice, avait pour objectif de recueillir les observations de la section des affaires sociales sur cette question avant la déposition d'un avant-projet de proposition de loi portant réforme des minima sociaux qui traduit les pistes ébauchées par le rapport d'information.

Comme l'an passé, la section a invité M. Michel Braunstein, conseiller maître à la Cour des Comptes, à présenter les grandes lignes du rapport de la Cour sur l'exécution de la loi de finances de la sécurité sociale pour 2005.

La section a par ailleurs souhaité débattre des violences urbaines de novembre 2005. Elle a consacré une réunion à ce sujet et a entendu M. Azouz Begag, ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances.

Le Président de la section des affaires sociales

Hubert BRIN

## ***SECTION DU TRAVAIL***

### **LE MOT DU PRÉSIDENT**

Au cours de l'année 2006, la section du travail a poursuivi son activité avec la même volonté d'investissement sur des sujets difficiles, mais essentiels pour les débats relatifs aux relations du travail.

La réflexion de début d'année relative à son programme de travail a permis de déboucher, au terme d'un échange riche et relativement convergent, sur le thème de *La sécurisation des parcours professionnels*, incluant d'ailleurs certains sujets plus précis, tels que celui des cellules de reclassement, ou encore celui de la formation, initiale et continue. Cette saisine s'inscrit dans le cadre du programme national de réforme.

Le travail entamé en 2005 sur le dumping social a pu être mené à bien en 2006 et faire l'objet d'un vote très favorable en section et en séance plénière, alors même que les positions ont pu apparaître longtemps divergentes. Sujet difficile par son champ très large et par la multiplicité des diagnostics en présence, le thème du dumping social a véritablement passionné les conseillers de la section. Le souci communément partagé d'aboutir à un avis à la fois ambitieux et réaliste a permis de dégager des axes de propositions innovants. L'intervention du ministre Jean-Louis Borloo en séance plénière a confirmé la possibilité d'une application des pistes proposées, en particulier, à l'échelon européen.

Ce travail a été interrompu quelques temps par une saisine gouvernementale relative au dispositif « Défense deuxième chance », dans la continuité du travail instauré en 2005 avec le ministère de la défense dans le cadre de la saisine relative à *La reconversion des militaires dans la vie civile : le cas des officiers généraux*. Le travail mené pour l'élaboration de cet avis a encouragé le ministère de la défense à confier au Conseil économique et social d'autres sujets de réflexion, concernant la section du travail ou d'autres sections. L'avis élaboré sur le dispositif « Défense deuxième chance » a suscité un grand intérêt de la part du ministère et confirmé la valeur attribuée aux travaux du Conseil, ainsi que l'a souligné le ministre en séance plénière. Cette saisine touchant à la situation des jeunes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle répondait - également pour partie à la réflexion souhaitée par le Conseil sur le thème des banlieues suite aux événements de novembre 2005 dans les quartiers défavorisés.

Par ailleurs, la section a été étroitement impliquée dans les travaux de la Commission temporaire relative à *La consolidation du dialogue social*. La section du travail était attachée de longue date à une réflexion sur la représentativité syndicale et les conditions du dialogue social. La participation de plusieurs membres de la section du travail dans la commission temporaire ainsi que l'implication de l'administration de la section ont largement occupé le second semestre, tout en poursuivant les travaux propres à la section. Les voies d'évolution innovantes et ambitieuses proposées dans cet avis ont logiquement suscité un intérêt vif dans le débat public.

Sur un autre plan, l'année a vu se réaliser certains changements dans la composition de la section. Ainsi, l'arrivée de nouveaux membres de section a enrichi les compétences de la section par des profils venant d'autres horizons, parfois davantage du champ social et intéressés par les aspects d'insertion et d'intégration. Par ailleurs, certains groupes ont procédé à quelques changements qui, là aussi, ont favorisé l'arrivée de conseillers impliqués et concernés par les questions du travail et de l'emploi.

D'une façon générale, l'on peut souligner que deux éléments clé permettent à la section de fonctionner de façon tout à fait positive. D'une part, les membres de la section du travail sont en grande majorité des praticiens du monde du travail, connaisseurs des équilibres du droit du travail, de la négociation collective, de l'entreprise et de ses relations, et, en conséquence, soucieux du réalisme et de l'efficacité de leurs propositions. D'autre part, le souci de dialogue, d'écoute et de respect favorise des échanges qui savent précisément se distinguer de ceux de la négociation, les enjeux et les attentes étant, en effet, tout à fait différents. Faut-il, en effet, rappeler que le Conseil vise avant tout à rapprocher les points de vue et à faire émerger des analyses et des propositions assez largement partagées.

En un mot, la section du travail travaille dans une ambiance constructive, alliant le sérieux et l'implication à la convivialité et l'écoute.

#### **LES TRAVAUX DE L'ANNÉE**

La section a élaboré deux rapports et avis :

- « *Défense deuxième chance* » : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, avis rapporté par Françoise Geng et voté en séance plénière le 14 juin 2006 ;
- *Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux-disant social*, avis et rapport rapportés par Didier Marteau et voté en séance plénière le 25 octobre 2006.

S'agissant du premier, il convient de souligner que dans un contexte encore proche des événements que notre pays a connus dans les banlieues à l'automne 2005, le Conseil a pris toute la mesure de l'enjeu lié à l'insertion professionnelle des jeunes les plus en difficulté. Le texte met en exergue une série de propositions, confortées par l'unanimité dont l'avis a fait l'objet dans notre assemblée. Un avis de suite est proposé, signe de la volonté du Conseil économique et social de s'engager réellement en soutien de la philosophie de ce plan.

S'agissant du second, l'élaboration de cet avis a été un exercice complexe, compte tenu non seulement du champ du sujet, que l'on peut considérer difficile et assez peu consensuel en première analyse, mais aussi de suspensions des travaux en raison de trois saisines gouvernementales en 2005-2006 concernant la section du travail sur d'autres thèmes importants. Le Conseil économique et social a toutefois maintenu son ambition d'élaborer un avis sur cet enjeu, compte tenu des problématiques économiques et sociales de premier plan qui y sont attachées. Après avoir tenté de cerner le phénomène, l'avis propose des pistes de

réflexion gagnantes, tant pour la compétitivité des entreprises et des territoires que pour l'emploi et les conditions de vie et de travail, dans le but de favoriser le passage d'une logique de dumping social à une démarche de mieux-disant social.

#### **LES PROJETS EN COURS**

La section du travail a commencé fin 2006 son travail relatif à la saisine sur *La sécurisation des parcours professionnels*, dont la rapporteure est Edith Arnoult-Brill. Une série d'auditions a permis d'éclairer de façon précise le travail des conseillers, en entendant des interventions dans les champs de la sociologie, de l'économie, du travail et du droit ainsi que des exemples d'entreprise et de branche.

La section du travail est, par ailleurs, associée à la saisine gouvernementale concernant le repos dominical, qui s'inscrit dans le cadre de la saisine plus générale relative à la consommation et rapportée par M. Salto à la section des activités productives, de la recherche et de la technologie.

#### **LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS**

En ce qui concerne l'avis adopté par le CES le 5 juillet 2005 sur *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur*, (rapporteur Jean-Louis Walter, saisine gouvernementale), le gouvernement a engagé des démarches pour encadrer les stages, comme le préconisait l'avis. C'est ainsi que, dans le prolongement de la loi d'égalité des chances du 31 mars 2006 prévoyant notamment une convention de stage obligatoire et une gratification obligatoire pour les stages de plus de 3 mois, une Charte des stages en entreprises a été signée en avril par le gouvernement et 10 organisations patronales, étudiantes et universitaires, réaffirmant le caractère pédagogique du stage et énonçant à ce titre un certain nombre de garanties. Ces garanties doivent être précisées dans la convention de stage type dont le contenu a été fixé par un décret du 29 août 2006.

S'agissant de l'avis adopté par le CES le 14 décembre 2005 sur *La reconversion des militaires dans la vie civile : le cas des officiers généraux*, (rapporteur Dominique-Jean Chertier, saisine gouvernementale), il a été évoqué dans le rapport d'information de la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale (rapport n° 3192 sur la reconversion des militaires - 27 juin 2006).

#### **LES AUTRES ACTIVITÉS**

Deux membres de la section du travail ont été désignés pour représenter la section dans le groupe d'études formé au Comité économique et social européen dans le cadre du « groupe de Lisbonne » en ce qui concerne le thème relatif à « l'emploi dans les catégories prioritaires ».

Par ailleurs, la section du travail a été associée à la préparation de la deuxième conférence annuelle des organisations économiques et sociales françaises et allemandes sur *L'intégration des jeunes dans le monde du travail*.

Le Président de la section du travail,

Christian LAROSE

## ***SECTION DES ÉCONOMIES RÉGIONALES ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE***

### **LE MOT DU PRÉSIDENT**

La section traite des questions relatives à l'aménagement du territoire et aux transports et voies de communication, au développement régional et local, à la décentralisation et à l'exercice de leurs compétences par les collectivités territoriales. C'est dire que pratiquement toutes les activités, économiques, sociales, culturelles... de tous les secteurs sont concernées puisque, pour la plupart, elles ont une dimension géographique, donc un impact territorial, et font l'objet d'interventions des régions, départements, communes ou intercommunalités.

Par ailleurs, si la section compte plusieurs conseillers issus de l'Île-de-France, une majorité de ses membres habitent et exercent leur activité dans les autres régions. Un certain nombre sont des élus locaux, anciens ou en exercice ; d'autres sont ou ont été membres d'un conseil économique et social régional. Cette composition assure à la section une bonne représentativité du territoire français dans sa diversité. Elle lui permet également d'avoir une connaissance assez précise des spécificités - et des disparités - régionales et en conséquence de situer ses propositions au plus près des besoins des territoires et de leurs habitants.

D'une façon générale, attentive aux travaux des autres formations du Conseil, aux avis des conseils économiques et sociaux régionaux et du Comité économique et social européen ainsi qu'aux expériences conduites en France et à l'étranger, la section s'appuie aussi, lorsqu'elle commence un nouveau rapport, sur les travaux qu'elle-même a menés antérieurement, ce qui lui permet d'avoir une ligne de pensée et de construire une doctrine, évolutive mais fondée sur la durée.

Au cours de cette année 2006, grâce à sa composition diversifiée et à l'étendue de ses compétences, la section a pu traiter de questions aussi différentes que la répartition géographique des services publics et des services au public (par un rapporteur appartenant au groupe des entreprises privées et habitant le Lot-et-Garonne), le développement des économies d'Outre-mer (par un rapporteur issu de la CFE-CGC et habitant les Alpes maritimes) et les perspectives de développement du transport intermodal de marchandises (par un rapporteur membre de section habitant la région parisienne).

Soucieuse de voir réalisés les objectifs de la stratégie de Lisbonne, la section s'est aussi fortement impliquée dans la mise en œuvre du programme national de réforme français pour les trois années à venir ; elle a ainsi décidé d'inscrire dans ce cadre son avis sur le transport intermodal (action visant à promouvoir une croissance respectueuse de l'environnement) et ses futurs travaux sur l'enseignement supérieur et la recherche (action destinée à favoriser le développement de la société de la connaissance et l'attractivité des territoires).

## LES TRAVAUX DE L'ANNÉE

- **La section a élaboré un rapport et un avis sur *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, présentés à l'assemblée plénière des 10 et 11 janvier (rapporteur Jean-Alain Mariotti).**

L'avis a permis de montrer que, face aux mutations de toutes natures qui touchent la société, les services publics doivent évoluer et se moderniser ; qu'il convient désormais de passer d'une définition organique à la française à une définition fonctionnelle axée sur le service rendu et de recourir à la notion plus large mais plus conforme à la réalité de « *services au public* » ; que les formes d'organisation privilégiant les partenariats entre acteurs, publics et privés, doivent être encouragées et que toute réforme suppose l'adhésion des usagers et des personnels, mais aussi leur responsabilisation et leur formation.

- **Elle a également préparé, à la demande du Premier ministre, un avis portant sur *L'évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer* du 21 juillet 2003, adopté lors de la séance plénière des 11 et 12 juillet (rapporteur Alain Saubert).**

La loi de programme, en mettant en place un double dispositif de défiscalisation et d'exonérations de charges patronales, avait prévu qu'il serait évalué tous les trois ans. L'année 2006 a ainsi été celle de la première évaluation.

Fondant son appréciation sur le « *ressenti* » des acteurs locaux, la section a pu constater l'impact du dispositif sur l'emploi et le développement économique des régions ultramarines ; elle a aussi pu relever des effets négatifs de la loi, voire des dérives dans son utilisation. L'avis a proposé des améliorations au texte pour éviter les effets pervers et mieux prendre en compte les spécificités des territoires concernés ; il a également suggéré la définition d'indicateurs adaptés en vue des prochaines évaluations.

- **Enfin, la section a élaboré une étude, transformée ensuite en avis, sur *Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal* ; le texte a été examiné par l'assemblée plénière des 14 et 15 novembre (rapporteur Christian Rose).**

Cet avis, qui a souligné l'impact positif de l'intermodalité sur l'environnement, a en conséquence suggéré les moyens de développer cette technique de transport des marchandises :

- d'abord en créant un contexte général favorable : une concurrence mieux régulée, des mesures d'accompagnement ciblées et une diversification des moyens de financement ;
- ensuite en valorisant les atouts de chaque technique : pour le transport combiné rail/route, accroître la place du transport de fret sur le réseau ferré national et créer un véritable espace ferroviaire européen ; pour la voie d'eau, améliorer la desserte terrestre des ports maritimes ; pour les autoroutes de la mer, faire appel au soutien financier du secteur public.

## LES PROJETS EN COURS

- **La section prépare un rapport et un avis sur Sécurité routière et circulation : la responsabilité des différents acteurs (rapporteur Philippe Da Costa)**

Ce thème n'avait pas été examiné par le CES depuis 30 ans alors que les accidents de la route constituent un véritable fléau des temps modernes touchant tous les pays et que le risque routier est devenu le premier danger qui guette les jeunes.

La section devra faire le point sur les politiques conduites en matière de sécurité routière – réglementation, communication et contrôle/sanction, amélioration des infrastructures, efforts des constructeurs, formation et action sur les comportements individuels... - aussi bien par la France que par l'Union européenne. Elle devra ensuite proposer de solutions notamment sur la place et le rôle de la prévention et de l'éducation des conducteurs dans une logique collective de « *mieux vivre ensemble* ». L'examen en assemblée plénière est prévu pour le premier semestre 2007.

- **Un deuxième thème a été mis à l'étude portant sur Aménagement du territoire, enseignement supérieur et recherche : entre proximité et excellence (rapporteur Elisabeth Morin)**

Intimement liés, enseignement supérieur et recherche sont essentiels pour chaque territoire et pour le pays tout entier.

En s'appuyant sur les exemples étrangers particulièrement performants, la section devra d'abord répondre à un certain nombre de questions : comment renforcer le lien entre enseignement supérieur, recherche et économie ? Quel maillage territorial rechercher ? Comment concilier proximité et efficacité ? Puis il lui incombera de définir les actions à conduire pour permettre à l'enseignement supérieur et à la recherche français d'atteindre le double objectif de développement des territoires et de rayonnement international. L'examen en assemblée plénière est prévu pour le deuxième semestre 2007.

## LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS

- **Avis sur Communes, intercommunalités, quels devenirs ? adopté par le CES le 22 juin 2005 (rapporteur Pierre-Jean Rozet)**

Dès 2005, des suites avaient été données à cet avis : la loi d'orientation sur l'énergie reportait d'un an la définition de « *l'intérêt communautaire* », comme le demandait le CES pour laisser aux communes et à leurs intercommunalités un temps de débat suffisant et préserver les constructions en cours. Le ministre délégué aux Collectivités territoriales donnait des instructions aux préfets notamment pour rationaliser les périmètres des intercommunalités en les axant davantage autour des bassins de vie et d'emplois, ce qui allait dans le sens des souhaits du CES.

Depuis, le président s'est rendu à Bourges pour présenter l'avis du CES devant de nombreux élus locaux. En octobre 2006, le rapporteur a participé au colloque organisé à Clermont-Ferrand par le Conseil général du Puy-de-Dôme sur « *Intercommunalité et département* ». Comme l'année précédente, le thème de l'intercommunalité a retenu, en 2006, l'attention dans de nombreuses enceintes où il a fait l'objet de débats ou de rapports.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007 au Sénat, Bernard Saugey, rapporteur de la commission des lois, a cité les travaux du CES pour étayer l'avis consacré aux collectivités locales. S'appuyant également sur l'avis du Conseil, des parlementaires, à l'occasion de questions (orales – Christian Cambon - ou écrites – Jean-Louis Masson) ont attiré l'attention du ministre sur la légitimité et le fonctionnement démocratique des structures intercommunales, notamment sur l'élection au suffrage universel de leurs membres.

- ***Avis sur Aménagement du territoire : services publics et services au public adopté le 11 janvier 2006***

Après une phase de diagnostic sur l'organisation territoriale des services publics et services au public implantés dans leur département, les préfets doivent désormais mettre en œuvre les mesures adaptées. Dans une circulaire du 19 mai 2006, le ministre de l'aménagement du territoire leur apporte des précisions en matière de méthode et d'outils.

Tout d'abord les préfets ont été invités à élaborer des projets territoriaux de services : ces projets pourraient prévoir des schémas d'organisation, voire déboucher sur des contrats, éventuellement financés dans le cadre du volet territorial des prochains contrats de projets État--régions. Prendre en compte l'organisation des services publics et au public dans les divers documents de prospective était l'une des préoccupations du CES. Le CES avait également souligné que la commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics ne fonctionnait pas de façon optimale : un décret de novembre 2006 en modifie la composition et en assouplit le fonctionnement.

Enfin, une charte des services publics en milieu rural passée le 23 juin 2006 entre l'État, l'Association des maires de France et les organismes ou opérateurs chargés d'un service public ou au public engage ses signataires à :

- adopter une approche globale initiée à l'échelon pertinent, notamment intercommunal, permettant la recherche de solutions adaptées et durables, fondée sur un diagnostic des besoins et des offres et visant l'amélioration de la qualité et de l'accessibilité ;
- faire précéder toute réorganisation ou toute création d'une véritable concertation avec les élus, les opérateurs et les usagers ;
- rechercher toute formule de mutualisation, de regroupement sous la forme de l'offre d'un bouquet de services ou de dématérialisation des relations avec les différents opérateurs de service public ou au public....

Ces engagements rejoignent nombre de propositions du CES.

Le rapporteur a présenté le travail du Conseil lors de nombreux colloques. Il a ainsi participé au Forum d'Iéna du 23 février 2006 sur « *Les services publics de demain, quelle proximité, territoriale et sociale ?* ». L'avis du CES a été également présenté aux États généraux de Strasbourg organisés les 6 et 7 décembre 2006 par l'Institut national des études territoriales et le Centre national de la fonction publique territoriale sur le thème « *Quel service public pour demain ?* ».

- **Avis sur *L'évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer voté le 12 juillet 2006***

Parallèlement à la conduite de l'avis du CES, deux rapports d'audit avaient été demandés par le gouvernement : l'un sur le dispositif d'exonérations de charges sociales devait être réalisé par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, l'autre sur les mesures de défiscalisation était confié conjointement à l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale des affaires sociales. Les deux rapports, s'ils formulent de vives critiques, estiment qu'il ne faut pas bouleverser l'économie du système. C'est ce que préconisait aussi le CES qui soulignait le danger pour les économies ultramarines d'une remise en cause brutale des dispositifs de la loi Girardin.

L'ensemble de ces travaux a été soumis à une commission d'évaluation mise en place en juillet 2006 et composée de députés et de sénateurs issus ou non de l'Outre-mer ainsi que de représentants de l'administration. Le rapporteur du Conseil a été entendu par cette commission en septembre 2006.

L'avis du CES a également alimenté les travaux des commissions parlementaires chargées d'examiner les crédits pour l'Outre-mer lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2007. L'avis a notamment été pris en compte dans le rapport de Joël Beaugendre pour la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et celui d'Anne-Marie Payet pour la commission des affaires sociales du Sénat.

## **LES AUTRES ACTIVITÉS**

- **Les liens avec les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR)**

Compte tenu de son champ de compétences et de la nature de ses travaux, à composante territoriale marquée, la section a toujours entretenu des liens privilégiés avec les conseils économiques et sociaux régionaux auxquels elle a, dès leur création en 1974, apporté son soutien et qui, de leur côté, ont enrichi ses travaux de leurs multiples expériences. C'est pour cette raison que les textes réglementaires lui ont expressément confié les relations avec ces instances. Depuis quelques années, ces relations se sont renforcées avec chacun des présidents de CESR ainsi qu'avec leur association, l'Assemblée des Conseils économiques et sociaux régionaux de France. Le président de l'ACESRF est systématiquement convié à toutes les réunions de la section.

Pour l'élaboration du rapport et de l'avis sur *Aménagement du territoire : services publics et services au public*, l'ACESRF a été consultée par l'intermédiaire de son président et des membres de sa commission chargée des questions rurales. Chacun a pu apporter sa contribution par des exemples locaux, exprimer son point de vue sur les documents élaborés par le rapporteur et suggérer des amendements.

Il en a été de même lors des travaux préparatoires à l'avis relatif à *L'évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer*. Le rapporteur a envoyé un questionnaire à tous les présidents des CESR d'Outre-mer en leur demandant de préciser le point de vue sur cette question des responsables socioprofessionnels siégeant dans leurs assemblées. Il a en outre travaillé en collaboration étroite avec le président du CESR de La Réunion, qui représente l'ensemble des CESR d'Outre-mer au sein de l'ACESRF et qui, pour cet avis, a été chargé de coordonner les réponses de ses collègues.

- La prise en compte de l'Europe

Toujours soucieuse d'avoir une approche européenne, la section, sous la conduite de son président, membre de nombreux groupes d'études du Comité économique et social européen, s'appuie sur les avis du CESE et tient, à l'occasion de chaque rapport et avis, à traiter des implications découlant des règlements et directives communautaires.

C'est ainsi que, pour la préparation de son avis sur les services publics, elle a largement tenu compte des Livres vert et blanc élaborés en 2003 et 2004 sur les services d'intérêt général. S'agissant du transport intermodal, elle a situé ses travaux dans le cadre des réflexions et recommandations de la Commission européenne sur les risques que faisait courir la croissance des transports routiers sur le développement durable et la nécessité d'un rééquilibrage modal au profit des modes plus respectueux de l'environnement.

- Les déplacements sur le terrain

La section attache beaucoup d'importance à se déplacer pour mieux comprendre les questions soulevées par les rapports dont elle a la charge et observer sur le terrain les solutions qui sont apportées en fonction des spécificités locales et régionales.

Dans le cadre des travaux conduits sur *L'évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer*, le président et le rapporteur de la section se sont rendus en Martinique et Guadeloupe pour y rencontrer des responsables politiques et des acteurs locaux. Ils ont ainsi pu juger de l'impact des dispositifs de défiscalisation et d'exonérations de charges sur l'emploi et l'économie locale en recueillant l'opinion des principaux élus et membres des CESR de chacune des deux régions ainsi que de représentants des secteurs économiques concernés et des services déconcentrés de l'État.

Pour étayer son rapport sur *Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal*, la section s'est rendue à Vérone en Italie où elle a visité la plate-forme intermodale « *Quadrante Europa* ». Outre les dirigeants de la plate-forme, la section y a rencontré le président du réseau ferré italien (RFI), des opérateurs de transport intermodal et le représentant de la commune de Vérone. Elle a ainsi pu constater l'importance de ce site intermodal performant tant en matière d'échanges nationaux et internationaux que pour le développement économique local.

Le Président de la section  
des économies régionales  
et de l'aménagement du territoire

Hubert-Marie GHIGONIS

## ***SECTION DU CADRE DE VIE***

### **LE MOT DU PRÉSIDENT**

L'année 2006 a été marquée par un travail très intense, concrétisé par trois votes d'avis en assemblée plénière, tous obtenus à la quasi-unanimité, voire à l'unanimité :

- *Le tourisme associatif en milieu rural, source de développement local et de cohésion sociale* (rapporteur : Jean-Pierre Marcon)
- *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques*, saisine du Premier Ministre, conduite par Paul de Viguerie
- *Quelle place pour l'hôtellerie dans l'économie française* (rapporteur : André Daguin)

Deux autres - saisines ont largement occupé la seconde partie de l'année, et doivent être présentées à notre assemblée au premier semestre 2006 :

- *Le tourisme, un atout à développer dans l'Outre-mer français*, travail mené par Cécile Felzines
- *Le sport au service de la vie sociale*, rapport et avis conduits par André Leclercq.

Les propositions avancées dans chacun des avis votés, que ce soit par notre assemblée ou, en ce qui concerne le tourisme outre-mer, par la section en attendant la séance plénière, sont susceptibles de répondre à des problèmes importants constatés dans chaque domaine. Si des réponses ne sont pas apportées rapidement, au travers notamment des pistes que nous proposons, c'est par exemple le tourisme associatif en milieu rural qui risque de disparaître, ou bien la petite hôtellerie qui ne pourra plus irriguer le territoire, ou bien l'économie de l'outre-mer qui continuera de se dégrader... sans parler des questions liées aux changements climatiques dont dépend l'avenir de la planète. Les propositions avancées dépassent même largement la spécificité de chacun des thèmes : emploi, développement des territoires, cohésion sociale constituent autant de lignes directrices de nos travaux.

Lors des séances de travail, tous les rapporteurs, qu'ils en soient remerciés ici, ont su à la fois mettre leur expérience au service de la section et accepter que leurs convictions soient parfois remises en question et discutées par cette même section... Négocier pas à pas pour aboutir à un compromis accepté par tous, c'est l'essence même du dialogue social cher à notre assemblée.

Il faut ajouter que les séances d'audition, de grande qualité, au-delà des connaissances apportées, ont permis une meilleure compréhension mutuelle entre les experts, chercheurs, élus, praticiens, et les acteurs de la société civile que nous sommes.

Cette année 2006 a confirmé d'autre part l'investissement de l'ensemble des conseillers au travail de la section : un absentéisme très limité et des débats largement partagés en sont les signes les plus visibles.

## LES TRAVAUX DE L'ANNÉE

Les trois rapports et avis préparés au cours de l'année 2006 se sont inscrits dans la continuité de travaux précédents. Deux saisines ont concerné le secteur du tourisme, thème dont la section a décidé de s'emparer et qui constitue le fil rouge de la première moitié de mandature, convaincue de la nécessité de mieux faire connaître et valoriser ce pan important de notre économie, premier poste excédentaire de la balance des paiements.

Un peu passé de mode et pour cette raison trop souvent négligé, le tourisme associatif en milieu rural a fait l'objet d'un travail montrant tout l'intérêt du maintien voire du développement de cette forme de tourisme pour les territoires. Les missions effectuées par la section, les multiples auditions auxquelles elle a procédé et les débats qui se sont déroulés lors de l'élaboration du rapport et de l'avis ont concouru à affirmer cette conviction. En dépit d'appréciations parfois différentes sur certains aspects, la double mission du tourisme associatif mise en évidence par le rapporteur, M. Jean-Pierre Marcon, a été reconnue par tous : contribuer de façon concrète à la mixité sociale en accueillant tous les publics, y compris ceux éprouvant des difficultés pour partir à la découverte de notre pays et assurer une présence effective en milieu rural. À ce titre, le tourisme associatif apparaît comme un véritable partenaire du développement local. De fait, il contribue au maintien de l'activité économique dans les zones rurales et par conséquent à la création d'emplois. Pour toutes ces raisons, il a été estimé que l'État, les collectivités locales et les partenaires sociaux doivent le soutenir, sous réserve que celui-ci, de son côté, fasse l'effort de s'adapter aux évolutions de la demande et cherche à élargir sa clientèle, par exemple auprès d'autres pays européens. Ainsi, la section a réussi à faire partager l'idée que le tourisme associatif peut avoir encore un avenir dans notre pays, aux côtés des autres formes de tourisme.

Toujours dans le cadre de sa réflexion sur les différentes dimensions de l'industrie touristique, la section s'est penchée en fin d'année 2006 sur la situation de l'hôtellerie dans son acceptation la plus large, afin d'en identifier les faiblesses et les potentialités. Les rencontres effectuées à l'occasion des travaux préparatoires, lors des déplacements ou des réunions de la section, ont été pour elle l'occasion de prendre la mesure de la complexité du secteur et de l'importance des enjeux dont il est porteur puisque les métiers de l'hôtellerie sont exercés par 200 000 chefs d'entreprise et plus d'un million de salariés, et que cette activité génère un million d'emplois induits. Le rapporteur, M. André Daguin, professionnel reconnu et président du plus important syndicat hôtelier français, s'est d'ailleurs efforcé avec succès de faire en sorte que ce secteur soit considéré comme il le mérite au regard de son impact économique et social. C'est pourquoi il a emporté l'adhésion de ses collègues sur la nécessité de rétablir l'équité fiscale au regard de la TVA et celle de sauver par un plan adapté le maillage territorial unique au monde assuré par la petite hôtellerie. Il est à noter que la proposition d'harmoniser le taux de TVA de la restauration à 5,5 % a été acceptée sous réserve qu'elle bénéficie à parts égales au consommateur, au salarié et à l'investisseur et que la mise en place de la mesure fasse l'objet d'un

suivi. Une part importante des débats a par ailleurs été consacrée aux questions de formation, de conditions de travail, de logements et de rémunération des salariés du secteur, en particulier des saisonniers. Il a également été convenu que les moyens appropriés doivent être mis en œuvre pour développer et améliorer l'offre et que la mise en œuvre de ces orientations ne trouveront leur pleine efficacité que dans le cadre d'un modèle de développement touristique rénové et assumé.

La saisine gouvernementale à l'origine du troisième avis élaboré par la section du cadre de vie concerne un problème d'actualité : le réchauffement climatique. L'engagement de l'Europe et la France suite au protocole de Kyoto a conduit à adopter et mettre en œuvre un plan baptisé « facteur 4 » visant à diviser par quatre les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire d'agir sur de multiples leviers.

À la demande du Premier ministre, notre section a réfléchi sur *Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques*. Cette réflexion, conduite par le rapporteur M. Paul de Viguerie, s'est inscrite en amont et dans la perspective de l'actualisation du Plan climat. Dans ce cadre, notre assemblée s'est efforcée d'identifier les freins à la réalisation de l'objectif gouvernemental et de proposer des outils économiques, des politiques d'information et des modalités d'implication des différents acteurs concernés pour lever ces obstacles. Le Premier ministre a relevé dans la lettre de saisine que la voie avait déjà été ouverte par le rapport et l'avis présentés par Mme Cécile Felzines au nom de la section du cadre de vie sur *Le logement de demain pour une meilleure qualité de vie*. Cette cohérence dans la réflexion est allée de pair avec son approfondissement sur des thèmes autour desquels le consensus s'est réalisé. Le caractère décisif des choix à opérer en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre est en effet apparu à tous, en dépit implications financières extrêmement importantes des actions à engager dès à présent. C'est pourquoi la section, puis notre assemblée se sont accordés pour préconiser la généralisation du diagnostic thermique et du bilan carbone, l'exemplarité des bâtiments publics, l'intégration des objectifs de Kyoto dans les documents d'urbanisme, la formation, la recherche et développement ou encore la communication et le débat public.

## **LES TRAVAUX EN COURS**

Parmi les travaux engagés par la section, il faut distinguer ceux en cours de réalisation, voire d'achèvement, de ceux inscrits dans son calendrier prévisionnel pour l'année 2007.

Le premier projet d'avis qui devrait être adopté dès le début de l'année 2007, résulte d'un arbitrage. Les rapports et avis consacrés au tourisme pouvaient chacun évoquer la situation particulière des collectivités territoriales d'outre-mer au regard des différentes thématiques. Ils pouvaient au contraire ne pas en faire mention si la décision était prise de dédier une saisine spécifique au tourisme Outre-mer. C'est la seconde solution qui a été retenue, conformément au souhait du groupe de l'outre-mer du Conseil économique et social. Grâce à sa connaissance préexistante de ces territoires et aux missions effectuées dans

chacune des collectivités qui lui ont permis de rencontrer de très nombreux acteurs publics et privés du secteur, Mme Cécile Felzines, à qui a section a confié la charge de l'avis, a pu dresser un bilan sans complaisance des situations très diverses de ces collectivités et formuler une série de propositions qui devraient recueillir l'assentiment de l'assemblée après avoir reçu celui de la section fin décembre 2006.

Il s'agira d'un avis de suite à celui rapporté sur cette même question en 1997 par M. Miguel Laventure. Il a en effet paru pertinent à la section de faire le point sur l'évolution de la situation dix ans après ce travail. Celle-ci se révèle préoccupante en dépit des aides accordées à ces collectivités pour soutenir leur économie et, en matière touristique, faire face à une redoutable concurrence de la part des autres destinations situées dans leurs zones géographiques respectives. Un train de mesures s'impose donc, qui ne pourront être efficacement mises en application que si la population dans toutes ses composantes, est associée à un projet d'ensemble de développement touristique, ce secteur occupant une place éminente dans l'économie de ces départements et territoires.

La section achèvera sa réflexion d'ensemble sur le tourisme en examinant l'apport pour notre pays du tourisme d'affaires. Mineur en termes quantitatifs si l'on retient comme critère de mesure le nombre de touristes qu'il génère, le tourisme d'affaires se révèle beaucoup plus essentiel en matière de recettes. Dans un marché en plein essor, la France, longtemps leader sur ce segment du marché, se trouve aujourd'hui très fortement concurrencée voire supplplantée par d'autres pays. Elle se doit donc de réagir rapidement. C'est pourquoi la section a décidé d'accorder une attention particulière au tourisme d'affaires et de formuler des préconisations de nature à lui redonner un nouvel élan.

Le sport compte parmi les thèmes relevant de la compétence de la section. Lors de la dernière mandature, celle-ci s'était penchée sur les enjeux du sport de haut niveau au travers d'un rapport et d'un avis confiés à Jean-Luc Bennahmias, intitulé *Sport et argent*. Au cours de l'année 2006, le travail engagé par la section est d'une tout autre nature puisque la problématique retenue est celle du *Sport au service de la vie sociale*. Vingt ans après le travail de Nelson Paillou au Conseil économique et social sur le thème *Sport et économie* la section se propose de vérifier en quoi les évolutions de la société et le monde du sport ont dénaturé, ou pas, les valeurs qui fondent le sport. La diversification des pratiques, et partant des demandes, impliquent de réfléchir à de nouvelles dispositions pour y faire face et de reconstruire la place du sport dans la vie sociale. Compte tenu du rôle du sport en matière de santé publique ou d'éducation, la section considère important de permettre à chacun d'accéder à la pratique sportive. Au-delà même de ces aspects, c'est à ce que le rapporteur, M. André Leclercq, présente comme la valeur fondamentale du sport, la sociabilité, que la section entend s'attacher, celle qui trouve sa traduction dans l'engagement associatif, acte citoyen pour un sport de création qui se distingue d'un sport d'assistance ou d'un sport de consommation.

Trois autres sujets seront examinés en tout ou partie au cours de l'année 2007, qui n'ont pas encore été inscrits à l'ordre du jour des réunions de la section.

L'un d'entre eux concerne un aspect de la politique du logement qui n'a encore jamais été traité spécifiquement par notre assemblée : le viager. La section se propose de faire une étude sur ce dispositif vieux de 200 ans mais qui demeure mal connu dans sa complexité. Le sujet pourrait être abordé sous trois angles : sociologique, économique, financier et fiscal. Ce dispositif est sorti deux fois de l'ombre en 2006, d'une part à l'occasion de la création du viager hypothécaire, d'autre part lors de la Conférence de la famille dans le cadre d'une réflexion sur le viager intrafamilial comme un outil d'expression des solidarités intergénérationnelles. Plus généralement, la section et son rapporteur, Mme Corinne Griffond, considèrent qu'un des facteurs de rupture de la société réside dans la démographie. L'allongement de la durée de la vie et le vieillissement de la population posent de multiples problèmes, notamment en termes de financement des régimes sociaux et de solidarité intergénérationnelle. Par ses mécanismes, le viager apparaît dans ce contexte comme un outil dont les potentialités méritent d'être explorées, d'autant qu'il pourrait être appelé à prendre une place beaucoup plus importante qu'aujourd'hui dans les futures politiques du logement.

L'autre étude que la section aura pour tâche d'achever avant la fin de l'année 2007 porte sur un sujet situé au confluant de l'urbanisme et de l'environnement : la nature dans la ville, dont M. Bernard Reygrobillet est le rapporteur. La constatation a en effet été faite que les régions et les collectivités se sont appropriées la biodiversité et qu'il existe aujourd'hui un large consensus qui dépasse les clivages politiques visant à inclure la biodiversité dans tous les documents d'urbanisme. La saisine prend donc logiquement appui sur la stratégie nationale en faveur de la biodiversité. Par ailleurs, compte tenu de la difficulté que rencontrent les acteurs intervenant sur la scène de l'urbanisme pour concilier les options environnementales, sociales et économiques qui sous-tendent le développement durable, la section a considéré utile de s'intéresser à un thème qui pourrait la conduire, au vu de l'analyse de l'existant, à proposer une rupture avec les modèles de développement urbain qui ont prévalu jusqu'à présent.

Dernière saisine proposée par la section du cadre de vie et validée par le Bureau de notre assemblée : *Le marché de l'art en France, atouts, handicaps, perspectives de développement*, dont M. Jean-Jacques Aillagon sera le rapporteur et qui ne devrait être présentée en assemblée plénière qu'au début de l'année 2008. En tant que tel, ce sujet n'a jamais été traité par notre assemblée ; constat paradoxal quand on sait que de nombreux emplois sont liés au marché de l'art, depuis la création jusqu'à la commercialisation des œuvres, qui emprunte les formes les plus diverses. Le projet de saisine comporte une évidente dimension patrimoniale et vise en outre le développement de la création artistique. À ce double titre les politiques publiques de l'État et des collectivités seront examinées, de même que les effets des multiples dispositifs économiques et fiscaux qui encadrent ce marché et qui méritent peut-être d'être aménagés ou réformés pour revaloriser le rôle de la France dans le marché de l'art et faire d'elle une « place » qui compte dans le marché international.

## LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS

Les rapports et avis de notre assemblée peuvent inspirer des décisions gouvernementales, mais aussi alimenter le débat public dans toutes ses dimensions. Leurs retombées peuvent donc revêtir les formes les plus diverses

Il est des cas où l'histoire vient confirmer des analyses alarmistes. Ainsi, l'évolution de la situation de la presse quotidienne depuis la parution de l'avis rapporté par Michel Muller en 2005 sur le thème *Garantir le pluralisme et l'indépendance de la presse quotidienne pour assurer son avenir* a confirmé les analyses de notre assemblée : des difficultés continuent d'assaillir nombre de quotidiens, tout particulièrement France-Soir et Libération. Un processus de concentration se poursuit dans la presse quotidienne régionale à partir du démantèlement du groupe Socpresse et cette tendance à la concentration n'est probablement pas terminée. Cela pose, entre autres, la question de la sous-capitalisation de la presse quotidienne qui empêche cette dernière de répondre efficacement aux multiples problèmes auxquels elle se trouve confrontée. La préconisation de la mise en place d'un fonds d'investissements dans la presse a été traitée par le gouvernement en mettant en œuvre un dispositif d'exonération fiscale pour les capitaux investis dans le secteur en prenant comme exemple la loi sur le mécénat. La problématique soulevée par la section a donc été prise en compte sans pour autant y répondre totalement. Par ailleurs la réforme des aides à la presse n'a pas encore été mise concrètement en application, mais de plus en plus de voix s'élèvent pour appuyer cette demande. Prolongement inattendu de l'avis : l'intérêt qu'il a suscité à l'étranger et particulièrement en Corée du Sud, où la Fondation coréenne de la presse l'a fait traduire, le rapporteur ayant été invité à Séoul pour le présenter dans le cadre d'un débat dans ce pays autour de la mise en place d'une loi sur la presse inspirée par le dispositif français.

Adopté en 2005, l'avis sur *Le logement de demain pour une qualité de vie* comportait des préconisations qui ont commencé de connaître des traductions dans les faits : simplification des PLU, mise à disposition des terrains de l'État aux communes, possibilité de payer le foncier vingt ans après la construction, promotion des matériaux plus respectueux de l'environnement, progrès de l'utilisation des énergies renouvelables dans l'habitat, adoption de l'hypothèque rechargeable, même si des incertitudes demeurent quant à son utilisation, plus orientée peut-être vers la consommation que l'amélioration de l'habitat, et, actuellement, étude sur un fonds de garantie de paiement des loyers. Par ailleurs, les conclusions de l'avis ont été reprises dans la presse, professionnelle notamment, le document du Conseil économique et social ayant même fait l'objet d'une publication *in extenso* dans le supplément d'un hebdomadaire spécialisé à grand tirage. En outre, l'avis du Conseil a décidé du thème d'un certain nombre de manifestations organisées à l'automne 2006 par des acteurs de la filière (FNPC, ANAH, Archinov...), auxquelles notre rapporteure, Mme Cécile Felzines, a été invitée à présenter les préconisations de notre assemblée.

S'agissant du tourisme, les propositions du Conseil économique et social visant à renforcer et à développer le tourisme associatif ont intéressé de nombreux responsables politiques et socio-économiques qui ont, soit fait référence à l'avis, soit sollicité l'intervention du rapporteur. C'est ainsi qu'à l'occasion du renouvellement du Conseil national du tourisme, le ministre, M. Léon Bertrand, a nommé notre rapporteur, M. Jean-Pierre Marcon, à la présidence de la section des solidarités politiques et sociales, avec pour mission de faire des propositions précises sur deux sujets contenus dans le rapport de notre assemblée : les non-partants en vacances et l'accès aux vacances de segments de populations ciblées, par des dispositifs adaptés. Le ministre a par ailleurs précisé que sur la pression des territoires, il allait réintégrer le tourisme à vocation sociale dans les contrats de projet État-région, souci exprimé par notre assemblée. Concernant l'accès aux vacances pour tous, l'Assemblée nationale a voté un amendement pour rétablir la ligne budgétaire du Programme de consolidation des hébergements du tourisme à vocation sociale. En dépit de la faiblesse du montant affecté, il est à noter que cette décision répond à la préoccupation du Conseil économique et social d'une requalification des structures d'accueil en milieu rural. Le 13 décembre 2006, à l'issue d'un colloque organisé par l'UNAT au cours duquel le rapporteur a été invité à présenter les travaux du Conseil, le ministre du tourisme a repris deux préconisations majeures de l'avis : l'exigence du départ en vacances de tous, en particulier des plus défavorisés et le souci de l'État de soutenir la mise aux normes et la rénovation des hébergements gérés par des opérateurs associatifs. Enfin, suivant en cela la recommandation de notre assemblée sur le regroupement des moyens pour gagner en efficacité, deux grandes associations, VAL et VVF se sont récemment regroupées en une seule structure.

Le 26 avril 2006, le Conseil économique et social adoptait l'avis sur *La politique de l'urbanisme de l'habitat face aux changements climatiques*, c'est-à-dire peu après la publication du rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale, mais avant celle des propositions du groupe d'experts dénommé « groupe Facteur 4 ». Il est à noter que Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, rapporteur au nom de la mission d'information mentionnée plus haut, a tenu, avant que ses propres travaux ne soient achevés, à rencontrer notre rapporteur, M. Paul de Viguerie. Les dizaines de contacts du rapporteur du Conseil avec les différents acteurs de la filière du bâtiment depuis la publication de l'avis témoignent de la contribution du rapport à une prise de conscience plus aiguë et plus fine par l'ensemble des acteurs de la construction de l'urgence des mesures à engager pour la rénovation du parc résidentiel ancien. M. de Viguerie a en outre été appelé à participer à des cycles de formation, à différents séminaires et journées d'études, tant à Paris et qu'en province. Certes l'avis est encore récent et beaucoup de préconisations ne connaissent pas encore de prolongements concrets suffisants, s'agissant par exemple du bilan carbone, de l'application de la réglementation thermique ou l'engagement financier de l'État sur le champ de la formation initiale. Il reste que le Conseil économique et social, par ses recommandations, a conféré à certaines initiatives et projets de grands opérateurs publics et privés, une crédibilité et une notoriété qui ont permis d'en accélérer l'élaboration ou la mise en œuvre. On peut citer l'engagement de vraies négociations sur la formation continue avec le secteur

professionnel, une meilleure prise en compte de l'apport des énergies renouvelables et des économies d'énergie, la mise en place par le secteur bancaire de produits financiers spécifiques ou encore le lancement à la fin de l'année 2006 dans le cadre du Plan national d'affectation des quotas, des « projets domestiques » par la Caisse des dépôts et consignations, en accord avec le ministère des Finances. Enfin, on peut voir dans la tenue du « Rendez-vous Climat 2007 » au Palais d'Iéna en janvier prochain, manifestation au cours de laquelle notre rapporteur interviendra, la reconnaissance du travail de notre assemblée sur ce dossier.

L'actualité de cette fin d'année 2006 conduit enfin à évoquer l'avis adopté par notre Conseil en janvier 2004 sur *L'accès au logement, droits et réalités* présenté au nom de la section du cadre de vie par Mme Nicole Prud'homme, dans lequel notre assemblée s'est attachée à définir les conditions de la mise en œuvre d'un droit au logement proclamé mais non effectif. S'associant aux préconisations du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées dans son rapport de 2003 en faveur d'un droit au logement opposable, le Conseil propose la création d'un service public de l'habitat susceptible de prendre en charge la situation des personnes prouvant qu'elles ne disposent pas d'un logement répondant à leurs besoins alors qu'elles en ont fait la demande depuis un délai anormalement long, qu'elles ne sont pas en capacité financière de se loger de façon décente sans l'aide de la collectivité et qu'elles résident ou travaillent sur le territoire depuis un certain temps. Ces préconisations prennent une résonance toute particulière dans un contexte de mobilisation de nombreuses associations en faveur des personnes sans abri.

Le Président de la section du cadre de vie

Bernard QUINTREAU

## ***SECTION DES FINANCES***

### **LE MOT DU PRÉSIDENT**

Avec quatre rapports et avis pour l'année 2006, la section des finances a fourni une large contribution aux travaux de notre assemblée, apport auquel il faut rajouter des notes et des travaux divers sur des sujets en cours ou susceptibles de prendre une importance particulière.

Dans le cadre du 53<sup>ème</sup> Forum d'Iéna, « Protection sociale : le défi de la performance », le président de la section a été chargé de réagir à la seconde table ronde consacrée au financement de la protection sociale, pistes nouvelles et objectifs. Il a également été invité à faire l'ouverture du colloque organisé par le CIRIEC-France sur « quelles réponses de notre société aux personnes âgées et handicapées ». Il est également intervenu, dans le cadre de la suite de l'avis sur l'Intelligence économique, au Collège de France (colloque « De l'intelligence économique à l'intelligence juridique : mieux protéger le patrimoine de l'entreprise et les emplois » organisé par l'IERSE, Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises) et à l'École nationale d'administration (organisation des sessions courtes pour les étudiants étrangers) ainsi que par des articles dans la presse spécialisée.

Dans le cadre de l'avis sur l'intelligence économique, le président, l'administrateur et le rapporteur ont effectué une visite aux États-Unis, où ils ont – avec les services spécialisés de l'Ambassade de France – été notamment reçus au Département d'État, au ministère du Commerce, au FBI, au Pentagone (Ministère de la Défense), visites qui, en raison du caractère très spécialisé du sujet, ont dépassé le simple cadre d'échanges de renseignements et de bonnes pratiques pour être également plus protocolaires quant aux relations France/États-Unis.

Le président de la section a été nommé, avec deux autres collègues du Conseil économique et social et au titre de notre assemblée, au Conseil supérieur de l'économie sociale qui a été installé en fin d'année.

Un article dans le journal du Parlement a été rédigé par le président de la section sur la place des travaux du CES dans la décision gouvernementale, dans le cadre de la modernisation des marchés financiers. On peut y ajouter une représentation officielle au titre du CES, avec le rapporteur du rapport et de l'avis sur les finances locales au congrès des maires et présidents de communautés de France, ainsi qu'une réunion de travail avec le sénateur chargé du budget du CES.

Avec un programme de travail pour 2007 également très chargé - 5 rapports et avis au programme – la fin de l'année 2006 s'est achevée avec les premières approches de trois de ces travaux.

Le travail intense de l'année fut mené, malgré des contraintes de temps parfois très fortes, dans une bonne ambiance, respectueuse des différences et dans le respect de l'autre, avec une totale liberté d'expression et de ton, mais aussi conviviale, ce qui encourage les échanges mutuels dans le seul but de favoriser l'intérêt général.

#### **LES TRAVAUX DE L'ANNÉE**

- **Rapport et avis sur *La faisabilité financière des programmes d'infrastructures* (M. Philippe Valletoux), voté en mars 2006**

Le rapport rappelle les modes de prises de décision en matière de grandes infrastructures et les caractéristiques de leur mise en œuvre. Il conclut sur une analyse critique de ces processus.

L'avis propose quelques pistes de nature à améliorer cette situation, en préconisant notamment le respect de la portée juridique des engagements pris, l'approfondissement des évaluations économiques préalables, la désignation d'un coordinateur pour tout projet structurant.

- **Rapport et avis sur *Intelligence économique, risques financiers et stratégies des entreprises* (M. Roger Mongereau), voté en septembre 2006**

L'accent est mis dans le rapport sur l'importance de la prise de conscience de l'utilité de l'intelligence économique pour les PME. Il s'agit d'inciter les entreprises à s'approprier ce concept et, en conséquence, à modifier leurs modes de fonctionnement voire leurs structures afin d'adopter une attitude à la fois plus défensive mais aussi plus offensive à l'égard de leur environnement. Il s'agit également pour l'État de s'appliquer à lui-même les techniques d'intelligence économique et de mettre ses moyens à la disposition des entreprises.

L'avis préconise des mesures concrètes tant en ce qui concerne les entreprises, que les facilitateurs et l'État. Il suggère également de mettre en œuvre, au niveau européen, une politique plus ambitieuse, notamment en matière de politique industrielle et de créer une structure européenne du type de la « Small Business Administration ».

- **Avis, en commun avec la section des relations extérieures, sur *Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?* (MM. Jacques Lemercier et Georges de La Loyère), voté en octobre 2006**

Les deux sections se sont constituées en commission temporaire afin de mener ensemble les réflexions sur ce sujet faisant appel à leurs deux champs de compétence.

L'avis insiste sur la nécessité de parvenir à la réalisation des objectifs de développement du millénaire, ce qui est actuellement très loin d'être assuré. Dans le domaine de l'aide d'urgence, nécessaire afin de remédier aux problèmes de la faim, des déficiences en matière de santé et d'éducation, des financements innovants peuvent être mis en œuvre. L'avis en propose quelques-uns mais insiste surtout sur la rénovation de la méthode qui doit rendre l'aide plus efficace en améliorant la coordination des donateurs et la cohérence des politiques d'aide, en aidant les pays bénéficiaires à devenir acteurs de leur propre développement afin de limiter la corruption, en ciblant les secteurs d'intervention. C'est l'amélioration de la gouvernance et l'évaluation transparente des résultats des projets qui convaincront l'opinion publique des pays développés de renforcer l'aide apportée pour gagner la bataille du développement.

- **Rapport et avis sur *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* (M. Philippe Valletoux), voté en décembre 2006**

Cette auto-saisine a été suscitée par une lettre conjointe des trois présidents des principales associations d'élus territoriaux.

Le rapport dresse un panorama des finances publiques locales et montre qu'il est possible d'établir une nouvelle donne qui permette de rétablir une relation directe entre la collectivité qui lève l'impôt et le redevable et d'accroître la transparence et la lisibilité des prélèvements tout en respectant, à pression fiscale inchangée, les grands équilibres actuels entre d'une part ménages et entreprises et, d'autre part, les différents niveaux de collectivités. Ainsi, un seul pouvoir fiscal s'exercerait sur chacun des impôts constituant la fiscalité locale.

## **LES PROJETS EN COURS**

La section a déjà deux saisines en cours :

- l'une sur *Le surendettement des ménages*, qui fait suite à une saisine gouvernementale traitant du « rétablissement personnel » votée en juin 2003 ;
- l'autre sur *Le temps de la gestion de l'État : comment renforcer sa pluriannualité ?*

En outre, la section envisage de conduire des travaux sur trois thèmes :

- réactualisation de l'avis voté en mai 2005 sur *Les perspectives financières de l'Union européenne* afin d'éclairer les positions françaises dans l'optique des nouvelles négociations qui reprendront en 2008 ;
- *Le financement des micro-projets* ;
- travail, en commun avec la section des relations extérieures, sur *La corruption financière*.

## LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS

- **Avis de Mme Françoise Vilain sur saisine gouvernementale sur *La transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et de services*, voté en décembre 2004.**

Cette année encore, des mesures ont été prises pour faciliter les démarches des entreprises en cas de création ou de reprise. Le plan « PME 2007 », annoncé par M. Renaud Dutreil, ministre des PME, en juin 2006, prévoit également d'organiser, autour de l'APCE, la coordination des acteurs de terrain, préconisation forte de l'avis. De nombreux colloques continuent d'être organisés sur ce thème et une première Maison de la création d'entreprise (incluant les actions en faveur de la reprise d'entreprise) est née à Corbeil-Essonnes en juin 2006 ; l'importance des ouvertures futures dépendra du résultat de cette expérience mais d'ores et déjà une autre a ouvert à Argenteuil et une troisième devrait ouvrir à Lyon en 2007.

Des mesures fiscales en faveur de la transmission d'entreprises ont également été prises dans le cadre de la réforme du droit des successions.

- **Avis de M. Roger Mongereau sur *Intelligence économique, risques financiers et stratégies des entreprises*, voté en septembre 2006.**

L'avis est trop récent pour que cette rubrique soit très fournie. Toutefois, le rapporteur a d'ores et déjà entrepris des actions de sensibilisation en participant à des colloques et il a été convié à animer des sessions de formation : Sciences Po Aix-en-Provence, Université de Créteil et action de formation organisée par le ministère de l'Intérieur pour les acteurs locaux.

- **Avis de MM. de La Loyère et Lemercier sur *Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?***

M. de La Loyère est intervenu dans le cadre d'un colloque organisé par une organisation mondiale de lutte contre la pauvreté.

- **Avis sur *Entreprises et simplifications administratives* de Mme Duthilleul, pour lequel la section a fourni une contribution**

Des mesures de simplification administrative ont été prises durant l'année 2006.

- **Avis sur *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* de M. Philippe Valletoux**

Cet avis, très attendu, a été abondamment commenté dans la presse et les trois présidents des associations d'élus locaux demandeurs de cette réflexion se sont déclarés satisfaits des propositions formulées.

De plus, dans une réponse à une question d'un député, le gouvernement a précisé (JO du 1 août 2006) qu'il « *prendra connaissance avec intérêt de l'avis du CES sur ces questions* ».

#### **LES AUTRES ACTIVITÉS**

La section a assuré une veille sur l'évolution de la législation européenne en matière de moyens de paiement. Des notes de travail ont été rédigées et la veille sera poursuivie en 2007, en liaison avec le représentant du Conseil au sein du groupe de travail national sur le SEPA (*Single European Payment Area*).

Le Président de la section des finances

Jean-Michel REYNAUD

## ***SECTION DES RELATIONS EXTÉRIEURES***

### **LE MOT DU PRÉSIDENT**

Tout au long de cette année, l'intérêt et la participation active de chacun n'ont été, à aucun moment, démentis. La variété des profils, des compétences, des expériences de chacun des membres de la section est indéniablement un atout pour la section. Dans cette perspective, la section a pris l'habitude d'organiser, à l'issue des auditions, et cela avant d'engager la réflexion de façon plus précise sur le contenu des avis, de grands débats d'orientation qui permettent à chaque conseiller, sur un mode très ouvert, d'exprimer sa sensibilité sur le sujet, de faire connaître son point de vue et par-delà, bien sûr, d'identifier les points de convergence ainsi que ceux qui, parce que plus nuancés, impliquent d'aller plus à fond dans l'analyse. La très grande liberté de ton qui anime les échanges et la capacité d'écoute de tout un chacun méritent d'être soulignées : elles créent, en effet, une ambiance propice à l'expression de la majorité des participants et, par ailleurs, la diversité des opinions ainsi exposées est une source d'enrichissement fort utile à l'élaboration des avis.

Les enjeux internationaux dans un monde devenu interdépendant ne peuvent désormais laisser indifférent. La mondialisation, la fracture Nord/Sud, la nécessité de la préservation des biens publics mondiaux, les guerres et crises qui agitent toujours de nombreuses régions du globe, les grands fléaux qui affectent encore des millions d'individus sont autant de problématiques qui sont au cœur des préoccupations de la section et qui constituent, en arrière-plan, le fil conducteur de toutes les activités de la section.

La section des relations extérieures a pris la pleine mesure de ces défis qui nous concernent tous, et elle estime qu'il est de son rôle de s'atteler aux sujets les plus difficiles, les plus complexes pour mieux les faire comprendre et alerter sur l'urgence, dans certains champs, de l'action. C'est donc dans cet esprit qu'elle a, en 2006, poursuivi ses travaux qui ont conduit à l'adoption de deux avis votés à l'unanimité en séance plénière du Conseil.

### **LES TRAVAUX DE L'ANNÉE**

- Le premier avis, rapporté par le professeur Marc Gentilini, adopté le 17 mai 2006, avait pour thème *La coopération sanitaire française dans les pays en développement*

Cet avis tirait les conclusions des auditions de personnalités éminentes entendues par la section (voir rapport d'activité 2005), et des enseignements d'une mission effectuée au Mali et au Sénégal, du 24 janvier au 2 février, à laquelle participaient le rapporteur, le président et l'administratrice de la section.

Cette mission dont le programme avait été soigneusement préparé par le rapporteur et le conseiller régional pour la santé à l'ambassade de France, le Dr François-Marie Lahaye, a été extrêmement dense. Elle lui a permis de rencontrer les principaux acteurs de la politique de santé conduite dans les deux pays visités, mais également de nombreux acteurs de terrain, agissant dans le cadre des structures de soins (hôpitaux, dispensaires, centres sociaux), et la mission a pu constater qu'ils faisaient preuve d'un extraordinaire dévouement, compte tenu des moyens très souvent dérisoires généralement mis à leur disposition.

**Au Mali**, à Bamako, la mission a eu l'insigne honneur d'être reçue en audience par le Président de la République, M. Amadou Toumani Touré, et par son épouse très impliquée dans la protection de la mère et de l'enfant, par l'action qu'elle conduit à la tête de la Fondation pour l'enfance. Cette fondation met en œuvre des programmes de lutte contre la mortalité maternelle et néonatale et vient en aide aux enfants orphelins infectés par le VIH.

Parmi les structures de soins visitées, la mission n'a pu que constater avec surprise que l'Institut d'ophtalmologie tropicale africain (IOTA) cesserait, en 2006, de bénéficier de l'appui technique que lui apportait jusqu'ici la France et l'Union européenne (mise à disposition de deux assistants techniques français de haut niveau).

Or, il s'agit d'un centre d'excellence, à vocation régionale, non seulement pour l'Afrique de l'Ouest mais aussi pour l'Afrique de l'Est, en matière de formation d'ophtalmologues et d'infirmiers, et d'activités de recherche de haut niveau, portant notamment sur le traitement des affections oculaires endémiques, comme l'onchocercose ou les glaucomes. Le relais pourrait être pris par Cuba qui enverrait en Afrique de l'Ouest quarante médecins ophtalmologues.

Tous les autres acteurs de terrain oeuvrant dans les structures hospitalières, ou les centres de santé de quartier, ont unanimement déploré le retrait jugé prématuré des coopérants français, sans que leur relève ait été convenablement préparée.

**Au Sénégal**, la mission s'est déroulée à Dakar, où sont implantées des structures à vocation régionale pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, comme l'Hôpital principal de Dakar et l'Institut Pasteur, ainsi qu'à Saint-Louis, où les problèmes de santé, posés par une population de pêcheurs et plus rurale, requièrent des solutions différentes de celles mises en œuvre dans l'agglomération dakaroise.

La mission a également visité, comme elle l'avait fait au Mali, des centres de santé qui sont au contact direct de la population et qui ont une vocation large, puisqu'ils se consacrent non seulement aux dépistage et au suivi du traitement des malades infectés par le VIH-Sida, mais pratiquent également des accouchements effectués par des sages-femmes ou des médecins qui se substituent de plus en plus aux accouchements à domicile, contribuant ainsi à réduire la mortalité des femmes en couche et des jeunes enfants. Toutefois, celles-ci demeure encore trop élevée en raison d'une insuffisance d'accès à la prévention et - aux soins de la partie la plus pauvre de la population pour des raisons financières ou culturelles.

La mission a également visité le Centre de traitement ambulatoire (CTA), créé à l'initiative de la Croix Rouge française, implanté sur le site du centre hospitalier universitaire de FANN, qui accueille et suit plus de 2 500 malades atteints du Sida. Le personnel du CTA fait preuve d'un dynamisme et d'un dévouement tout à fait remarquables, bien que victime de son succès, il travaille dans des conditions matérielles difficiles. Le Sénégal, qui a mis en place dès 1986, un plan de lutte contre le Sida, peut être considéré comme un exemple pour les autres pays africains, le taux de prévalence de la maladie étant passé de 1,4 % en 2002 à 0,7 % en 2005.

À la faculté de médecine de l'Université Cheikh Anta Diop à Dakar, la mission a eu un entretien intéressant avec le doyen de cette Faculté, M. Doudou Thiam, et Mme Aminata Diallo, directrice des relations internationales pour l'ensemble de l'Université.

Tout en se félicitant de l'excellence des relations qu'ils entretiennent avec le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de la France, nos interlocuteurs ont cependant regretté que les autorités françaises semblaient ne plus accorder la même priorité que dans le passé, aux relations entre universités sénégalaises et universités françaises, notamment en ce qui concerne l'accueil en France des étudiants sénégalais et les échanges d'assistants qui devraient pouvoir se développer davantage dans le cadre de la francophonie, dont le Sénégal est un ardent défenseur.

Le programme s'est terminé par une visite de l'Institut Pasteur de Dakar (IPD), établissement créé en 1896 par la France, qui participe, de par ses recherches, au maintien de la présence scientifique de la France dans toute l'Afrique francophone et même au-delà. L'IPD produit, par ailleurs, le vaccin contre la fièvre jaune. Le rapporteur, a cependant regretté que cet exceptionnel outil de rayonnement scientifique ne génère pas davantage de partenariats avec les facultés et instituts de recherche médicale poursuivant les mêmes travaux en matière de médecine tropicale.

La mission a, enfin, été reçue au Conseil de la République du Sénégal, membre actif au sein de AICESIS par M. Abdoulaye Daouda Diallo, secrétaire général, et M. Birahim Bouna Niang, rapporteur général.

Les représentants du Conseil de la République du Sénégal se sont félicités que le Conseil économique et social français se soit autosaisi du problème fondamental de la coopération sanitaire française dans les pays en développement. Ils ont, pour leur part, présenté à la mission leurs travaux sur ce thème, soulignant le désir commun du Conseil de la République du Sénégal et du CES de France, d'agir de façon concertée auprès des décideurs politiques, pour que les politiques de santé soient reconnues comme des préalables et des priorités incontournables de toute politique de développement.

Les enseignements recueillis au cours de la mission ont largement contribué à pointer des situations concrètes observées sur place et à étayer les recommandations formulées par le Professeur Gentilini dans son projet d'avis. À cet égard, les constats effectués sur place ont confirmé les auditions et la propre expertise du rapporteur sur le sujet.

On se trouve effectivement bien en présence d'une situation alarmante. En témoigne la situation de l'un des hôpitaux visité à Dakar, l'Hôpital Le Dantec qui est dans une situation financière critique et qui a dû fermer sa maternité pour cause de vétusté et d'insalubrité.

Quant aux structures de santé implantées dans les quartiers pauvres des villes et dans les campagnes, elles accomplissent un travail efficace, mais elles ne survivent que grâce au dévouement exceptionnel des agents et des personnels de santé qui les animent, comme la mission a pu le vérifier en visitant, dans un quartier déshérité de Dakar, le Centre de promotion de la santé, Cardinal Hyacinthe Thiandoum, géré par l'Association des Postes de Santé français privés catholiques, ou à Guédiawaye, dans la périphérie, le Centre Roi Baudouin et la Polyclinique de Golfsud.

En dépit de l'intervention de très nombreux donateurs internationaux, la pérennité des équipements mis en place et des équipes médicales et administrations qui les font fonctionner n'est pas garantie. Deux difficultés majeures ne sont pas résolues : en amont, le financement de l'accès aux soins d'une population extrêmement pauvre, et, en aval, le maintien d'une assistance technique venant des pays développés, afin de conforter les personnels de santé locaux, mais aussi les agents qui ont en charge la gestion des structures de soins. À cet effet, le rapporteur a souhaité que soient étudiées les modalités d'un service civique obligatoire pour les jeunes des deux sexes, le volontariat pour le progrès, actuellement proposé, ne permettant pas de répondre aux besoins les plus urgents.

Lors de sa publication, cet avis a rencontré un écho très favorable et son rapporteur a été amené à en présenter le contenu et à participer à de nombreux débats sur le thème de la coopération sanitaire française. Sans prétendre à l'exhaustivité, il a été auditionné à l'Assemblée nationale et a participé, au Sénat, à un colloque organisé à l'initiative du Mouvement pour une Organisation mondiale de l'Agriculture. De même, a-t-il présenté ses travaux à l'Académie nationale de Médecine dont il est membre.

- **Le second avis, adopté en plénière le 15 novembre 2006, avait pour thème *Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?***

Cet avis se situe dans le prolongement des réflexions antérieures conduites au sein de la section sur les questions soulevées par le contexte nouveau d'une mondialisation qui s'accélère, mais qui s'accompagne trop souvent d'une aggravation des inégalités économiques, sociales et culturelles, entre pays « pauvres » et pays « riches ».

Cet avis a été l'occasion d'une innovation importante dans les méthodes de travail au sein du CES, dans la mesure où il a été élaboré conjointement par la section des relations extérieures et la section des finances.

Deux rapporteurs ont été désignés : M. Jacques Lemercier, pour la section des relations extérieures, et M. Georges de La Loyère, pour la section des finances, qui ont travaillé en parfaite coordination.

L'ensemble des membres des deux sections a participé activement aux réunions, co-présidées par les deux présidents de section, consacrées aux auditions, puis à la discussion de l'avant-projet d'avis.

Des personnalités éminentes ont été auditionnées :

- M. Michel Rocard, ancien Premier ministre, député européen, qui milite pour la création d'une loterie mondiale dont les revenus seraient affectés au programme alimentaire mondial, afin de combattre la faim dans le monde ;
- M. Jacques Godfrain, ancien ministre de la Coopération, député, maire de Millau, qui a déposé une proposition de loi visant à mobiliser l'épargne des travailleurs migrants en France, au service du développement de leur région d'origine et en faveur de projets productifs ;
- M. Jean-Pierre Landau, sous-gouverneur de la Banque de France, président du groupe de travail mis en place par le Président de la République et intitulé « Les nouvelles contributions financières internationales ». Le rapport de ce groupe de travail a eu un retentissement considérable et a largement contribué à la prise de conscience de l'urgence de décisions rapides, pour atteindre les Objectifs de développement du Millénaire (ODM).

La taxe sur les billets d'avion, instituée à la demande du Président de la République et dont le produit est destiné à financer des achats de médicaments génériques en faveur d'une lutte plus intense contre le sida, faisait partie des recommandations de ce groupe de travail ;

- M. Jacques Lapouge, directeur des affaires économiques et financières au ministère des Affaires Etrangères, qui a joué un rôle important dans la préparation de la Conférence de Paris (cf. infra), sur le financement des ODM ;
- M. Henri Rouillé d'Orfeuil, président de Coordination-SUD, et M. Régis Mabilais, chargé de mission auprès de cette association qui regroupe les ONG françaises qui agissent sur le terrain en faveur du développement ;
- M. Ramon Fernandez, sous-directeur à la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Richard Manning, président du Comité d'aide au développement de l'OCDE, et M. Helmut Reisen, conseiller au Centre de développement de cette institution ;
- M. Mamadou Diallo, chef de l'Unité coopération, développement et éducation à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), qui a apporté un témoignage syndical et un point de vue africain, particulièrement appréciés.

Les échanges qui ont suivi ces auditions ou animé les débats sur l'avant-projet d'avis, ont été très riches et ont largement contribué à approfondir et à valoriser l'expertise de l'ensemble des membres des deux sections.

On peut considérer que cette expérience de travail en commun de deux sections, à partir d'une répartition claire des compétences entre les deux rapporteurs, a été un succès, à tel point que plusieurs membres ont souhaité la renouveler.

Dans cet esprit, l'étude des régulations mondiales qui devraient être introduites, afin de moraliser les transferts de capitaux entre les pays, ainsi que des moyens à mettre en place pour lutter plus efficacement contre les circuits maffieux ou terroristes et contre la fraude et l'évasion fiscale, facilitée par les paradis fiscaux, a été, sur le principe, retenue par les présidents des deux sections. Elle pourrait faire l'objet d'une demande d'autosaisine au cours de l'année 2007.

Il convient également de noter, et cela constitue aussi une innovation, que les travaux du CES sur *Les financements innovants* ont été conduits en coordination avec les réflexions menées au sein du Comité économique et social européen (CESE) et de l'Association Internationale des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS).

Un groupe de travail, constitué au sein de l'AICESIS et composé de la Chine, du Brésil, du Bénin, du Burkina Faso, de l'Algérie, de la Guinée, de l'Italie, de la France, du Luxembourg, du Mali, du Sénégal, de la Tunisie et des représentants de la province argentine de Córdoba, a travaillé sur le thème « *Ressources internationales nouvelles pour le développement et la lutte contre la pauvreté* ». Le rapporteur de ce groupe de travail, M. Pinzani, membre du Conseil économique et social d'Italie, a été entendu par les deux sections réunies, et les rapporteurs du CES accompagné du président de la section des relations extérieures ont participé, à Bruxelles le 20 janvier 2006, ainsi qu'à Dakar les 2 et 3 juin 2006, aux réunions organisées par l'AICESIS, avec le soutien logistique efficace du CESE.

Le CESE a également adopté, le 19 juillet 2006, un rapport d'information sur le même sujet, *Nouvelles ressources internationales pour le développement et la lutte contre la pauvreté*. L'AICESIS a définitivement adopté son avis lors de son Assemblé générale à Séoul, le 15 septembre 2006.

Les coopérations entre Conseils économiques et sociaux, qui se sont affirmées sur ce thème d'importance majeure, ont conduit à l'adoption d'une prise de position convergente qui renforce l'audience de l'AICESIS, au sein du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) permettant ainsi aux institutions de la société civile de jouer pleinement leur rôle pour la promotion d'une mondialisation plus juste.

## **LES PROJETS EN COURS**

Au cours de sa réunion du 11 juillet 2006, le Bureau du CES a confié à la section des relations extérieures la préparation d'une étude, intitulée *Les Balkans occidentaux et l'Union européenne*.

M. Alain Terrenoire, membre de section et, par ailleurs, président de l'Union paneuropéenne internationale, ancien député national et européen, a été désigné comme rapporteur.

Cette étude portera sur l'Albanie et les États de l'ex-Yougoslavie, non encore membres de l'Union européenne, à savoir : la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Macédoine, la Serbie et le Kosovo, dont le statut international reste à préciser.

La section a déjà procédé à un grand nombre d'auditions, dont celle de personnalités politiques prestigieuses, comme :

- son Altesse Impériale et Royale Otto de Habsbourg-Lorraine, ancien député européen et président de l'Union paneuropéenne internationale de 1973 à 2002 ;
- Mme Doris Pack, députée au Parlement européen, où elle siège au groupe PPE depuis 1989 et qui préside la délégation pour les relations avec les pays de l'Europe du Sud-Est ;
- M. Bernard Kouchner, ancien ministre et ancien Haut représentant des Nations unies au Kosovo.

La section a également entendu des spécialistes des Balkans occidentaux :

- M. le professeur Jacques Rupnik, directeur de recherche au CERI ;
- M. Joseph Krulic, haut fonctionnaire ;
- M. Peter Seideneck, conseiller auprès de la Confédération européenne des syndicats ;
- M. Jean-Arnault Dérens, rédacteur en chef du *Courrier des Balkans* (publication en ligne : sélection d'articles relatifs à la région des Balkans) ;
- M. Nebojsa Vukadinovic, chercheur associé à l'Ecole normale supérieure, auteur de plusieurs ouvrages sur les Balkans.

Le rapporteur et les administrateurs de la section ont également eu un entretien au ministère des Affaires étrangères avec M. Jean-François Terral, ancien ambassadeur, directeur de l'Europe continentale. M. Terral représente la France au sein du groupe de contact sur le statut futur du Kosovo qui, outre la France, comprend l'Italie, l'Allemagne, les États-Unis et la Russie.

Cet entretien a ainsi permis aux représentants de la section d'avoir un point de vue très précis sur ce dossier très sensible et d'une actualité brûlante. En effet, les propositions très attendues, que M. Martti Ahtisaari, ancien Président finlandais, doit présenter au Conseil de sécurité des Nations unies sur le futur statut du Kosovo (actuellement placé sous protectorat international), ont dû être différées pour ne pas interférer avec les élections générales qui auront lieu en Serbie fin janvier 2007.

La section a également souhaité avoir des contacts sur place, dans chacun des pays étudiés, avec des acteurs locaux, responsables politiques et représentants de la société civile.

Deux missions ont ainsi été programmées, dont la première, composée du président de la section, du rapporteur et de l'administrateur adjoint, a pu se rendre en Croatie, en Bosnie-Herzégovine et au Monténégro, du 19 au 29 novembre 2006.

Une deuxième mission en Albanie, en Macédoine, au Kosovo et en Serbie est prévue dans la seconde quinzaine de février 2007, après que se seront tenues les élections en Serbie et alors que seront connues les propositions de l'envoyé spécial des Nations unies, M. Ahtisaari, sur le futur statut du Kosovo.

**En Croatie**, premier pays visité par la mission, nous avons pu constater que la procédure d'adhésion à l'Union européenne se déroule de manière satisfaisante, et permet d'envisager son aboutissement dans un délai relativement proche, du fait des réformes engagées, de la démocratisation des institutions et de fondamentaux solides de l'économie croate (atouts touristiques, tradition industrielle).

L'adhésion à l'Union européenne est soutenue par l'ensemble des dirigeants politiques et des leaders d'opinion, qui y voient une perspective de dynamisation du développement de la Croatie, mais nous avons pu aussi noter un certain euro-scepticisme exprimé lors, de notre visite, par un responsable d'entreprise, cadre dirigeant de l'usine ALSTOM de Karlovac. Ce manque d'euro-enthousiasme peut s'expliquer par le fait que cette entreprise, qui fabrique et répare des éléments de turbines pour des centrales électriques, fonctionne déjà dans un cadre très internationalisé, et dépend d'une direction générale du groupe, situé à Zurich en Suisse.

Il nous a été signalé, par ailleurs, un déficit d'informations auprès des responsables de PME, sur les perspectives offertes par l'adhésion à l'Union européenne, notamment en ce qui concerne l'évolution des relations sociales. Cette inquiétude concernant l'avenir du dialogue social a été mise en exergue par le responsable, issu du milieu syndical, du Bureau des relations sociales à Zagreb.

Ce bureau, mis en place par les autorités croates, a une composition tripartite (administration, syndicats représentant les salariés, patronat) et vise, d'une part, à conseiller le gouvernement dans l'élaboration de sa législation sociale notamment pour se conformer aux critères exigés par l'UE, d'autre part, à faciliter le dialogue social, si nécessaire par la médiation dans les conflits du travail.

Parmi les autres problèmes auxquels la Croatie est confrontée dans cette phase de pré-adhésion, le délégué du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), M. Jean-Claude Concolato a pointé celui du retour des réfugiés serbes, en raison des problèmes difficiles de réintégration économique et sociale de ces réfugiés. En effet, ceux-ci sont, pour la plupart, de petits agriculteurs âgés qui ne peuvent se réinsérer que très difficilement dans un secteur économique appelé à se transformer rapidement, dans la perspective de l'adhésion à l'UE.

Le manque de coordination effective sur le terrain entre le HCR et la délégation de la Commission ne facilite pas, voire contrarie, la recherche de solutions adaptées aux situations réelles des réfugiés.

Enfin, s'agissant de la présence française en Croatie, une réunion organisée par le conseiller commercial de l'Ambassade de France, M. Jean-Pierre Gevrey, avec des représentants d'entreprises françaises, travaillant ou ayant investi en Croatie, a permis de constater qu'alors que ce pays offre des perspectives

prometteuses pour les entreprises françaises, leur implantation actuelle témoigne d'une certaine timidité, en comparaison d'autres pays européens (Allemagne, Italie, Suisse, Autriche et même Slovénie).

Les atouts français sont cependant loin d'être négligeables. Le nombre de touristes français en Croatie a été multiplié par vingt au cours des cinq dernières années, atteignant, en 2005, le chiffre de 650 000.

Par ailleurs, le représentant commercial de Citroën a indiqué qu'un tiers du marché automobile croate revient aux marques françaises.

L'investissement stratégique récent réalisé dans le secteur bancaire par la Société Générale, qui a racheté une banque croate, devrait être de nature à favoriser une présence accrue des sociétés françaises.

**En Bosnie-Herzégovine**, la mission s'est trouvée confrontée à une situation très différente de celle qu'elle avait pu constater en Croatie. En effet, suite aux accords de Dayton, signés à Paris le 14 décembre 1995 qui ont mis fin à une effroyable guerre civile, ce pays n'est pas réellement indépendant, puisqu'il demeure sous tutelle internationale exercée par un Haut représentant. De surcroît, ce pays porte encore, dix ans après, les stigmates de la guerre, comme la mission a pu le constater *de visu* en visitant la ville de Mostar.

Comme l'a souligné l'ambassadeur de France, Mme Maryse Berniau, lorsqu'elle a accueilli la mission à Sarajevo, le chemin de la Bosnie-Herzégovine vers l'Europe reste parsemé de nombreuses difficultés, et ne permet pas de prévoir, pour le moment, un calendrier pour l'ouverture d'une éventuelle négociation en vue de l'adhésion de ce pays à l'UE.

Le processus d'allègement de la tutelle internationale est engagé et devrait se traduire par une évolution du statut du Haut représentant, qui deviendrait en 2007 une institution de l'Union européenne et non plus de la communauté internationale (terme au demeurant très ambigu, car il n'existe pas de personnalité juridique de la communauté internationale). Une force européenne de l'UE, l'EUFOR, devrait, en outre, se substituer à la présence militaire des troupes de l'OTAN.

Mais ce processus ne saurait être conduit à son terme si, dans le même temps, une Constitution nouvelle de la Bosnie-Herzégovine n'était pas mise en place, permettant ainsi de sortir de cette situation d'État virtuel, qui caractérise actuellement ce pays.

L'éclatement des structures politiques (gouvernement et parlement) entre deux entités - et pour l'une d'entre elles, la Fédération bosnio-croate, entre cantons largement autonomes - paralyse les initiatives qu'il serait urgent de prendre pour assurer l'avenir du pays.

Pour résumer, cette forme de décentralisation, poussée à l'extrême, des responsabilités de gestion publique se révèle un réel obstacle à la construction d'un État solide doté d'institutions fortes.

À la faveur des entretiens organisés par l'Ambassade de France, les membres de la mission ont pu rencontrer successivement :

*a) Au niveau des institutions internationales présentes en Bosnie-Herzégovine :*

- M. l'ambassadeur Peter Bas-Becker, adjoint au Haut représentant qui a présenté une analyse assez désabusée de la situation. La paralysie des institutions empêche, en effet, la réalisation des réformes indispensables -et, notamment, l'institution d'une police au niveau fédéral- et bloque les négociations engagées avec l'Union européenne, pour la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association. Seule note optimiste : la situation économique, qui se traduit par un taux de croissance élevé (5,5 à 6 %), une monnaie stable liée à l'euro, et l'introduction réussie de la TVA depuis le 1er janvier 2006.
- M. Michael Docherty, chef de la section de la « stabilisation démocratique et du développement social » à la Délégation de la Commission européenne. Ce dernier a pointé l'absence d'un marché du travail uniforme en Bosnie-Herzégovine (pas moins de quatorze ministres, au niveau des deux entités et des cantons, sont chargés de la politique de l'emploi...). M. Docherty pense néanmoins que la société civile devrait et pourrait jouer un rôle important pour lever certains blocages, en dépit des nationalismes exacerbés qui se sont exprimés à la faveur des récentes élections en Bosnie-Herzégovine. Il a particulièrement regretté que le projet de loi instituant un Conseil économique et social soit en panne, depuis plusieurs mois, devant le parlement.
- M. Stefan Priesner, représentant du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui a rappelé que depuis la fin de la guerre, en 1996, le PNUD a consacré plus de 150 millions de dollars au développement de la Bosnie-Herzégovine. Le PNUD joue également un rôle particulièrement actif en matière de déminage et de destruction d'armes, ce qui contribue à l'amélioration de la sécurité et au développement économique. Compte tenu des difficultés persistantes, en raison des clivages ethniques encore très vifs, M. Priesner a estimé que la communauté internationale ne devrait pas céder à la tentation d'un désengagement prématuré, sentiment largement partagé par les militaires présents en Bosnie-Herzégovine (voir infra).
- M. Graham L. Slack, représentant permanent du FMI, qui a regretté que le rythme des réformes urgentes et nécessaires soit très ralenti, en raison de l'absence de volonté politique, résultant principalement de l'inexistence, au niveau central de la fédération, d'un réel pouvoir financier, en matière de fiscalité, de contrôle bancaire et de discipline budgétaire.
- MM. Josip Polic et Rijad Hasic, respectivement, associé et analyste de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), présente en Bosnie depuis la fin de la guerre. Nos interlocuteurs ont précisé que la BERD, qui a investi 500 millions d'euros depuis 1996, intervient toujours en co-financement

principalement avec la Banque mondiale, la BEI et la Commission européenne. 70 % des capitaux mobilisés l'ont été en faveur des infrastructures de base (télécommunications, énergie, réseaux routier et ferroviaire) et d'une aide à la privatisation des entreprises publiques, notamment dans le secteur bancaire.

*b) Au niveau des autorités politiques et économiques de Bosnie-Herzégovine :*

- M. Osman Topcagic, qui dirige le Directoire de l'intégration européenne, structure gouvernementale chargé des négociations avec la Commission. L'entretien a surtout porté sur les perspectives de signature, envisagée pour le début 2007, de l'accord de stabilité et d'association avec l'UE, dont les négociations ont débuté le 21 novembre 2005 et qui butent encore sur la réforme de la police de l'État de Bosnie-Herzégovine.
- M. Momo Sevarika, conseiller du ministre des Affaires étrangères et responsable du Pacte de stabilité. Ce pacte, adopté en 1999 par plus de quarante pays, a pour principal objectif de favoriser l'intégration politique et économique des États de l'Europe du Sud-Est (concept géographique plus large que l'Europe des Balkans qui inclut également la Bulgarie, la Roumanie, la Moldavie et la Turquie). Cet organe, qui a actuellement son siège à Bruxelles, est appelé à devenir le « Conseil de coopération régionale ». Il devrait être implanté début 2008 dans un État des Balkans occidentaux. Sarajevo est candidat pour accueillir cette structure.
- M. Dragan Bozanic, ancien conseiller à l'Ambassade de Bosnie-Herzégovine à Paris, qui a en charge la diplomatie économique au ministère des Affaires étrangères. Ce dernier a rappelé les progrès accomplis par son pays, depuis 1996, lesquels devraient favoriser son intégration dans l'économie mondiale (des accords d'exportation avec l'UE et un accord de libre échange avec la Russie ont été signés), et le rapprochement avec l'OTAN et l'Union européenne. M. Bozanic a particulièrement insisté sur l'importance psychologique et émotionnelle de la question des visas qui est perçue comme une mesure vexatoire et qui entrave les relations commerciales de la Bosnie-Herzégovine avec les États de l'Union européenne, alors que son pays ne présente, selon lui, qu'un très faible risque migratoire.
- MM. Savo Marjanac et Zvonimir Papoci, responsables à la Chambre du Commerce extérieur de Bosnie-Herzégovine, ont mis en exergue les possibilités d'échanges avec l'Union européenne, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de la pisciculture et de la forêt. Une coopération technique avec l'UE serait souhaitée, pour améliorer la qualité des produits de l'agriculture bosniaque (notamment dans le secteur des fruits et légumes) et mieux valoriser les atouts environnementaux (notamment la qualité des eaux) de la Bosnie-Herzégovine.

- S'agissant plus particulièrement de la présence française, Mme Catherine Gardavaud, chef de la Mission économique de l'Ambassade de France, a confirmé les potentialités d'un développement de nos échanges avec ce pays, notre part de marché actuelle n'étant que de 2 %.

*c) Au niveau des autorités militaires, toujours présentes en Bosnie-Herzégovine :*

- le Général Ghiarini, commandant en chef de la Force européenne, et plusieurs de ses collaborateurs, au siège de l'État major de l'EUFOR situé à Butmja près de Sarajevo. L'EUFOR, sous mandat de l'ONU, a pris, en décembre 2004, le relais de la SFOR (Force multinationale de stabilisation) qui a compté jusqu'à 60 000 hommes en Bosnie, sous commandement de l'OTAN. Le Général Ghiarini a confirmé que l'EUFOR avait parfaitement rempli sa mission de pacification et de stabilisation politique qui lui avait été assignée par les accords de Dayton, ce qui permet d'envisager un allègement important de ces effectifs composés actuellement de 6 000 hommes.

L'EUFOR, dont le mandat inclut également la lutte contre le crime organisé, les trafics illégaux et notamment la contrebande de bois et d'essence et le contrôle des frontières, travaille en étroite liaison avec les autorités bosniaques. Sa mission vient d'ailleurs d'être reconduite pour un an par le Conseil de sécurité des Nations unies. Une des originalités de l'EUFOR est d'avoir mis en place, sur l'ensemble du territoire de Bosnie-Herzégovine, des LOT (*local observation teams*), petites unités composées de huit soldats en contact direct avec les populations et disséminées dans tout le pays.

La mission a pu visiter une LOT sous commandement français, implantée au nord de Mostar. Les militaires français ont insisté sur l'intérêt que présentait cette présence militaire, pour prévenir des tensions potentielles ou résurgentes entre différentes ethnies (centralisation des informations et rôle d'intermédiaire entre les autorités locales, les ONG et les organisations internationales présentes en Bosnie-Herzégovine).

**Au Monténégro**, État indépendant depuis le référendum du 21 mai 2006, où 55 % de Monténégrins se sont prononcés en faveur de l'indépendance, la mission a pu constater que la séparation entre le Monténégro et la Serbie s'était faite sans drame. Reste que le nouvel État, ne s'est pas encore doté de toutes les institutions nécessaires à son fonctionnement et que les partis politiques ne sont toujours pas parvenus à se mettre d'accord sur l'adoption d'une Constitution.

La mission a rencontré successivement :

- Mme Gordana Durovic, vice-Premier ministre et ministre de l'Intégration européenne, qui s'est déclarée confiante en ce qui concerne les perspectives d'adhésion du Monténégro à l'Union européenne, laquelle est souhaitée par l'ensemble des forces politiques du pays.

La négociation d'un accord de stabilisation et d'association, première étape de rapprochement avec l'Union européenne est bien engagée, laissant espérer selon Mme Durovic, une adhésion possible en 2012.

Le Monténégro a, par ailleurs, participé aux négociations qui viennent d'aboutir à l'élargissement, aux anciennes républiques yougoslaves (à l'exception de la Slovénie) ainsi qu'à l'Albanie et à la Moldavie, de l'accord de libre échange en Europe centrale et de l'Est

- M. Miodrag-Misko Vukovic, président du comité des intégrations européenne au Parlement du Monténégro, qui a confirmé les analyses optimistes de Mme Durovic, concernant les perspectives d'adhésion du Monténégro à l'Union européenne, et qui souhaite que son pays soit très rapidement admis, sans formalisme excessif, au sein du Conseil de l'Europe. Il reconnaît néanmoins la nécessité pour son pays de lutter contre la corruption et la criminalité, qui constituent, de son point de vue, une priorité gouvernementale.
- M. Vladimir Kavaric, secrétaire général du ministère de l'Economie, très optimiste en ce qui concerne la situation économique de son pays, qui a adopté comme monnaie l'euro, selon lui, gage de stabilité et de confiance pour les investissements étrangers. Le Monténégro a d'ailleurs décidé de fixer à seulement 9 % le taux de l'impôt sur les sociétés, afin d'attirer -sans être au demeurant très regardant sur leur origine- les capitaux étrangers désireux de s'investir dans ce pays. M. Kavaric a reconnu l'importance des investissements russes dans la principale usine d'aluminium du pays ainsi que dans les infrastructures touristiques et l'immobilier. Il a souligné que la France était présente par le truchement de la Société Générale qui a racheté la Podgorica Banka, première banque locale.
- Mme Paraschiva Badescu qui dirige la mission de l'OSCE à Podgorica, a précisé que la réforme judiciaire, la lutte contre la corruption et les trafics, la protection des Droits de l'Homme et des minorités constituaient des priorités que l'OSCE s'efforce de faire valoir auprès des autorités monténégrines. La mission OSCE travaille en bonne entente avec la police locale en matière de lutte contre le trafic d'êtres humains et a mis en place un programme régional de lutte contre l'exploitation sexuelle des mineurs, auquel la France contribue autour de 25 000 euros.

L'OSCE a également développé un programme pour faciliter l'intégration de la population rom relativement importante au Monténégro.

## **TRAVAUX FUTURS**

La section des relations extérieures a arrêté les grandes lignes des travaux qui seront conduits au cours de l'année 2007. Outre la finalisation de l'étude sur *Les Balkans occidentaux et l'UE*, déjà esquissée, la section a inscrit à son programme de travail la préparation d'un avis sur la thématique «*PME et commerce extérieur*». Ce projet d'avis devrait être proposé pour adoption en plénière à la fin du premier semestre 2007. Il s'inscrit dans le cadre de la participation du CES à l'élaboration et au suivi du PNR (plan national de réforme) français, que chaque État membre de l'Union européenne est tenu d'établir dans le cadre de la réalisation de la stratégie de Lisbonne, visant à faire

de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* ».

Compte tenu de leur importance dans le tissu économique français, les PME-PMI sont des acteurs majeurs, dont la présence sur les marchés extérieurs doit être renforcée, à l'exemple de ce qui se fait dans d'autres pays européens (Allemagne, Italie, notamment). L'avis devra identifier les difficultés que peuvent rencontrer ces entreprises dans la mise en œuvre des différents dispositifs de soutien mis en place par le gouvernement, et proposer des mesures concrètes pour y remédier.

Pour les travaux qui devront être conduits au cours du second semestre 2007, la section des relations extérieures proposera au Bureau, conjointement avec la section des finances, une saisine commune portant sur la régulation et la moralisation des flux financiers internationaux, dont la nécessité est apparue clairement, comme indiqué précédemment, lors de l'élaboration de l'avis commun sur les financements innovants permettant de réaliser les Objectifs du Millénaire.

Au cours de l'année 2007, d'autres thèmes de saisine seront étudiés. Parmi les propositions d'ores et déjà avancées, figure une réflexion sur l'évolution des institutions et des politiques européennes, suite aux référendums en France et aux Pays-Bas rejetant le projet de Constitution européenne, ceci dans la perspective des propositions que la présidence française devrait formaliser au second semestre 2008.

L'éventualité d'une demande de saisine portant sur le rôle des institutions de la francophonie dans la mise en œuvre de la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle a également été évoquée.

#### **LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS**

Le Comité de suivi de l'OMC s'est réuni le 19 avril 2006 pour auditionner Mme Laurence Dubois-Destrizais, sous-directrice en charge de la politique commerciale et des investissements à la direction générale du Trésor et de la politique économique au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Mme Dubois-Destrizais a fait le point sur les négociations en cours à Genève, suite à la Conférence de Hong-Kong, qui s'est tenue à la fin de décembre 2005. Elle a regretté que la négociation sur les services, qui constitue un enjeu important pour la France, ait été mise de côté par le directeur général de l'OMC, M. Pascal Lamy, les négociations étant, de ce fait, presque exclusivement focalisées sur l'agriculture et les tarifs douaniers, domaines où la France et l'Union européenne sont en difficulté.

Le Comité s'est également réuni le 7 juin pour préparer les questions que les conseillers pourraient poser à M. Pascal Lamy, lors de son audition en séance plénière du CES, le 14 juin 2006.

Faute d'éléments nouveaux permettant d'envisager un déblocage de la négociation qui est actuellement dans l'impasse, en raison notamment du manque de flexibilité manifesté par les États-Unis et certains grands pays émergents, comme l'Inde, aucune réunion du Comité de suivi n'a eu lieu au second semestre.

## **LES AUTRES ACTIVITÉS**

Au cours de l'année 2006, la section des relations extérieures, représentée par son président, a participé à trois conférences :

**1.- La Conférence de Paris**, réunie à l'initiative du président de la République, s'est tenue les 28 février et 1<sup>er</sup> mars au Palais de l'Elysée et au Centre des conférences internationales de l'avenue Kléber, sur le thème des financements innovants pour le développement.

Cette conférence a réuni 93 pays, représentés au plus haut niveau par leur ministre des Affaires étrangères ou leur ministre des Finances, et a été rehaussée par la présence de deux chefs d'État africains : S.E. Denis Sassou Nguesso, président du Congo et président en exercice de l'Union Africaine, et S.E. Amadou Toumani Touré, président du Mali, ainsi que du Secrétaire général des Nations unies, M. Koffi Annan.

Cette conférence a été un incontestable succès pour la diplomatie française, dans la mesure où elle s'est conclue par des décisions concrètes, en matière de financement d'urgence d'actions communes dans le domaine de la santé visant, d'une part, à mettre en place un fonds de vaccination, qui devrait permettre de sauver 5 millions de vies, principalement des enfants, d'ici 2015 et, d'autre part, à créer une facilité internationale d'achats de médicaments, alimentée par des contributions de solidarité, notamment la contribution de solidarité sur les billets d'avion, que la France a mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

Ces médicaments seront principalement utilisés au bénéfice des malades des pays en développement infectés par le VIH/Sida dont l'accès aux thérapies serait ainsi facilité.

La Conférence de Paris a également été marquée par l'adoption d'un communiqué commun franco-britannique (le ministre des Finances britannique, Gordon BROWN, a fait spécialement le déplacement de Londres à Paris à cet effet), dans le but de définir une stratégie partagée pour le financement pérenne des Objectifs du développement. Il a été, à cet effet, convenu de recourir à la fois à la facilité internationale de financement (emprunt international permettant de disposer rapidement des financements nécessaires) proposée par le Royaume-Uni, et à l'institution d'une contribution de solidarité, souhaitée par la France et à laquelle se sont associés une quarantaine de pays, dont le Brésil, le Chili, la Norvège, la Corée du Sud, l'Algérie et le Maroc, ainsi que de nombreux pays africains. Dans cette perspective, a été décidée la mise en place d'un groupe pilote, structure légère chargée de promouvoir ces nouveaux financements innovants, dont le secrétariat a été fixé à Paris.

**2.- La Conférence des ambassadeurs**, qui s'est tenue, elle aussi, au Palais de l'Elysée et au Centre des conférences internationales, les 28 et 29 août.

Cette conférence traditionnelle des ambassadeurs, qui s'est déroulée alternativement en plénière et en ateliers spécialisés par thème, a donné lieu à des échanges très riches, à partir du vécu de terrain des ambassadeurs dans les États où ils représentent la France avec aussi, parfois, des échanges vifs mais courtois avec les représentants du ministère des Affaires étrangères, et des autres administrations centrales participant à la conférence.

Les ambassadeurs ont été particulièrement attentifs au discours, très applaudi, prononcé par Mme Catherine Colonna, ministre déléguée aux Affaires européennes, qui a fortement insisté sur la nécessité de donner une nouvelle impulsion à la construction européenne qui, pour elle, n'est pas en crise, mais pâtit d'une léthargie et d'une fatigue susceptibles de compromettre son avenir, si de nouvelles initiatives n'étaient pas prises rapidement.

Le président de la section a participé à l'atelier consacré aux questions de financement des politiques de santé dans les pays en développement, où il s'est exprimé en rappelant la position unanime du CES en faveur de l'avis rapporté par le Professeur Marc Gentilini, qui constitue un véritable cri d'alarme à l'attention des décideurs politiques des pays du Nord comme du Sud.

**3.- La Conférence** organisée à l'initiative **de la Banque européenne d'investissement** (BEI) qui s'est tenue à Monaco, les 9 et 10 novembre, avec pour thème « Financer les réseaux de transport : enjeu de l'intégration économique en Euro-Méditerranée ».

L'intérêt majeur de cette conférence était de réunir des décideurs appartenant à la sphère politique et des dirigeants d'entreprises privées, ainsi que d'institutions financières, afin de faire émerger des convergences et des projets stratégiques, susceptibles d'avoir un effet fortement structurant pour l'intégration régionale euro-méditerranéenne.

Les débats très concrets ont porté sur : la mise en place des autoroutes de la mer, sur les grands projets d'infrastructures portuaires, tels que ceux réalisés actuellement par le Maroc à Tanger ; sur la nécessité de créer, dans l'espace méditerranéen, une plate-forme de réparation des navires marchands. Ont également été évoqués les projets d'infrastructures routières et ferroviaires (trains à grande vitesse) qui devraient relier les pays du Maghreb et l'Egypte, et, bien sûr, le lien fixe entre l'Espagne et le Maroc, c'est-à-dire en fait entre l'Europe et l'Afrique, à travers le détroit de Gibraltar. Dans deux avis rendus successivement en 2000 et 2006 sur le Partenariat Euro-Méditerranéen, le CES s'est, pour sa part, exprimé sur l'importance et la valeur symboliques que revêtirait la création d'un tel lien entre l'Espagne et le Maroc.

Le vice-président de la BEI, M. Philippe de Fontainevive peut se féliciter d'avoir réuni, à Monaco, des acteurs de premier plan pouvant aider, par leur action, à la préfiguration d'une véritable politique des transports dans l'espace euro-méditerranéen.

L'Egypte, le Maroc et la Tunisie étaient représentés par leur ministre des Transports, ainsi que par le Wali (préfet) de Tanger pour le Maroc.

Du côté des entreprises privées, on notait la présence de M. Jacques Rodolphe Saade, président du groupe d'armement maritime CMA-CGM, et de M. Yves Thibault de Silguy, président du groupe Vinci, et ancien commissaire européen, ainsi que de M. Giovani Onorato, président de Costa Croisières, et de Mme Silvia Cairo, directrice des ventes internationales d'Iberia.

Il appartenait au vice-président de la Commission européenne en charge du secteur stratégique des transports, M. Jacques Barrot, de dégager les conclusions de cette conférence et de dessiner des perspectives d'avenir, pour un renforcement de la coopération entre les deux rives de la Méditerranée. Le développement et la modernisation des réseaux de transports, qui devront être de plus en plus interconnectés, constituant un axe stratégique pour l'intégration régionale comme le montre l'exemple de l'Union européenne.

\*  
\* \* \*

Dans le prolongement des actions réalisées en 2005, la section a donc poursuivi la réflexion sur les conséquences sociales, économiques, culturelles et environnementales de la mondialisation.

Les relations Nord/Sud, et les questions soulevées par l'intégration de nouveaux pays européens de l'Union européenne ont également occupé une place de premier plan dans l'agenda de travail de la section.

À l'aune des principales évolutions susceptibles d'intervenir au niveau européen et au niveau international, cette orientation générale devrait très largement continuer à inspirer les travaux de la section en 2007.

Le Président de la section des relations extérieures

Jean-Claude PASTY

***SECTION DES ACTIVITÉS PRODUCTIVES,  
DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE***

**LE MOT DU PRÉSIDENT**

Notre section en 2006 a travaillé à un rythme soutenu pour traiter des thèmes issus de saisines gouvernementales ou d'autosaisines.

La section a ainsi réalisé deux avis simples et deux avis comportant un rapport. Trois contributions sont en cours d'élaboration sur la demande du Comité économique et social européen dans le cadre de la *Stratégie de Lisbonne renouvelée : Printemps 2006 - Printemps 2008*.

Les travaux réalisés et en cours, se sont déroulés sur trente-neuf séances avec un taux de présence moyen d'environ 65 %. Trente-huit personnalités ont été entendues par la section, sans compter celles que chaque rapporteur a rencontrées en dehors de ce cadre.

Vous trouverez ci-après les comptes rendus résumés de nos travaux présentés par les rapporteurs. Ces derniers, après des débats riches et nourris en section, ont souvent vu leur avis ratifié en séance plénière à la quasi-unanimité. J'en profite pour les féliciter à nouveau et les remercier pour l'intérêt et la confiance qu'ils ont suscité au sein de notre assemblée.

Par leur disponibilité, leur engagement, leur imagination constructive et leur rigueur, ils ont su dégager des solutions pragmatiques, judicieuses et novatrices pour le gouvernement.

Ce dernier nous a, pour chaque passage en assemblée plénière, fait l'honneur de dépêcher le ministre en charge du thème traité par nos soins afin d'écouter le rapporteur et de répondre à ses conclusions.

Certains rapporteurs ont aussi été entendu par l'Assemblée nationale et le Sénat, soit en séance publique soit par les commissions en charge des mêmes sujets.

L'influence du Conseil économique et social sur l'information de l'opinion alimentant ainsi le débat public, n'est plus à démontrer. Cela est d'autant plus vrai que pour chaque saisine, certaines « thématiques centrales » sont, de façon quasi systématique, abordées : la perspective européenne et plus particulièrement les indicateurs de la stratégie de Lisbonne, les spécificités de la France ultra-marine, le développement durable, la recherche, la démocratie participative, la compétitivité et l'attractivité du territoire...

En outre, chaque avis dresse un état des lieux portant une appréciation des dispositifs existants et des politiques menées jusqu'à maintenant. De nombreuses recommandations relèvent donc de l'évaluation et sont le fruit du « benchmarking » auquel se sont livrés le rapporteur et la section. Les comparaisons internationales sont souvent très utiles pour apprécier l'efficacité de certaines propositions.

De plus, aucun de nos rapporteurs n'aurait pu conduire à bien ses travaux sans la participation active de tous les membres de la section, dont je salue l'assiduité, la réactivité, la contribution à un débat riche, quelquefois vif mais toujours courtois. Ils sont devenus aujourd'hui mes amis, que je me plaît à retrouver tous les jeudis matin.

Je remercie chacun pour le soutien si amical qu'il me témoigne tout au long de l'année. Je salue également les experts qui, aux côtés des conseillers ont contribué efficacement et utilement à enrichir nos travaux, nos réflexions et nos conclusions.

De même, les rapporteurs bénéficient du concours du secrétariat de la section, mené par l'expérience et les compétences de son administrateur. Très sollicités en 2006, ils ont toujours répondu à notre attente, assumant leurs nombreuses et difficiles tâches.

Outre les quatre avis présentés en séance plénière, notre section a engagé au cours du dernier trimestre 2006, des travaux portant initialement sur une auto-saisine traitant du commerce et de la consommation à laquelle s'est greffée une saisine gouvernementale relative au repos dominical. L'avis sera validé par l'assemblée plénière des 27 et 28 février 2007.

En 2006, certains de nos membres se sont vu distinguer dans nos ordres nationaux, d'autres ont été appelés à prendre d'importantes responsabilités, les plaçant à la tête de nos plus grandes sociétés nationales ou de leur organisation syndicale. Ils doivent en être félicités, leur nomination et leur promotion rejaillissant sur le prestige de notre section.

En conclusion, je remercie à nouveau mes collègues, d'avoir apporté à notre section tant de leurs compétences et expertises ainsi que de leur temps, pour défendre l'intérêt général et placer l'Homme au centre de nos préoccupations. J'ai toujours eu à cœur de mener les débats dans la plus grande transparence afin de permettre à chacun de s'exprimer librement et dans le respect de ses opinions.

Enfin, je salue les conseillers et les membres de section qui ont été amenés à nous quitter en 2006. Je leur témoigne toute ma reconnaissance et les remercie sincèrement pour tout ce qu'ils ont apporté à la section.

#### **LES TRAVAUX DE L'ANNÉE**

La section a donc rendu quatre avis au cours de cette année : l'un sur demande gouvernementale ; les trois autres relevant de la faculté qu'a le Conseil de se saisir lui-même.

- **L'avis sur *Le projet de loi sur la gestion des matières et des déchets radioactifs, saisine gouvernementale, en date du 15 février 2006, a été adopté, sur la présentation de Mme Anne Duthilleul, le 15 mars 2006.***

Le projet de loi a permis à la section d'aborder un élément déterminant pour la pérennité de la filière nucléaire civile dans notre pays : la gestion de l'aval du cycle, dans le cadre de la révision de la loi du 30 décembre 1991.

Des très intéressantes auditions dont a pu bénéficier la section, il convient de retenir, particulièrement, celle de M. Mercadal, vice-président de la commission nationale du débat public qui a fourni de précieuses informations sur l'organisation d'un débat citoyen organisé sur le site même de création du laboratoire destiné à recevoir certains des déchets nucléaires.

L'avis rendu par le CES a été suivi très largement dans le vote de la loi par les deux assemblées parlementaires, qui ont entendu Mme Anne Duthilleul et adopté un texte de loi amendé dans le sens de nos recommandations qui a été promulgué le 28 juin 2006.

- **Un deuxième avis a été rendu le 26 avril 2006. Présenté par Mme Elyane Bressol, il portait sur *Les enjeux de l'après Kyoto* et fut approuvé à la quasi-unanimité du Conseil économique et social.**

La question des enjeux du changement climatique n'est nouvelle ni pour la section des activités productives, de la recherche et de la technologie ni, a fortiori, pour le Conseil.

En effet, un premier avis avait été adopté par notre assemblée à la veille de la conférence de Kyoto, en 1997. Le sujet était revenu en assemblée plénière à la veille de la conférence de La Haye, en 2000. Il est apparu qu'un tel sujet méritait plus qu'une actualisation, mais, bien plutôt, un approfondissement, parallèlement aux travaux conduits par la section du Cadre de vie, sur saisine gouvernementale.

De nombreux événements justifiaient une telle mise à jour. On citera d'abord et avant tout, l'entrée en vigueur effective du protocole lui-même mais, aussi, le lancement du marché européen des quotas de CO<sub>2</sub> ou même la rédaction du plan national de lutte contre le changement climatique.

De nombreux experts sont venus faire part à la section de leur réflexion sur le sujet, tant du point de vue scientifique, économique que social ; ce qui fut source d'enrichissement.

- **La section a, ensuite, renoué avec une tradition : celle d'étudier une filière industrielle en abordant le thème de *L'automobile française : une filière majeure en mutation* sur le rapport de M. Roland Gardin ; l'avis étant adopté par l'assemblée plénière le 28 juin 2006.**

Le rapport accompagnant l'avis a été le premier à être élaboré dans cette mandature par la section et a permis de mieux appréhender l'importance du secteur dans ses multiples composantes (production, distribution, réparation) et de réfléchir sur le concept de « déplacement durable » (et les efforts technologiques déployés pour réduire les conséquences nuisibles dues à l'automobile) renvoyant ainsi à d'autres sujets puisqu'il s'agit d'un élément du développement durable. Il a permis aussi à la section de prendre la mesure de la démarche « cars 21 » dans le cadre européen.

L'étude de la filière automobile a, enfin, permis à la section d'auditionner un ensemble de personnalités de premier rang et d'effectuer trois déplacements particulièrement intéressants.

- **Enfin, la section a présenté, en assemblée plénière, un avis intitulé *Recherches et technologies du futur : quelles orientations pour la production et la consommation d'énergie* sur le rapport de Mme Marie-Odile Paulet.**

Le document de caractère prospectif, puisque situant le terme de l'étude à l'horizon 2050, a été l'occasion d'explorer le « champ des possibles » et de dresser un état des différentes sources d'énergies et de situer leur apport respectif dans un futur plutôt préoccupant, si les tendances actuelles perdurent, alors que les économies en développement seront, selon toute vraisemblance, à la pointe des consommations d'énergie au milieu du XXI<sup>e</sup> siècle.

Parmi l'ensemble des auditions de grande qualité sur le sujet, la section a pu confronter son point de vue à celui des membres des académies des sciences, des technologies, ainsi qu'à celui du président de l'Institut français du pétrole.

#### **LES PROJETS EN COURS**

Plusieurs sujets sont inscrits à l'ordre du jour de la section.

Ainsi, prépare-t-elle sur le rapport de M. Léon Salto, un projet d'avis et un rapport intitulés *Consommation, commerce et mutations de la société*. À cette saisine du Conseil économique et social, s'est adjointe, et cela constitue une « première », une demande de Monsieur le Premier ministre concernant le « repos dominical ». La section des activités productives, de la recherche et de la technologie travaille sur cette question particulière en étroite collaboration avec une représentation des sections des affaires sociales, du cadre de vie et du travail.

L'ensemble du dossier doit être présenté en assemblée plénière à la fin du mois de février 2007, terme du calendrier souhaité par le gouvernement.

Autre thème inscrit à l'ordre du jour de nos travaux, *L'industrie, les technologies et les services de l'information et de la communication au cœur de l'avenir*, dont le rapporteur est M. Hubert Bouchet.

Enfin, dans le cadre de l'actualisation de *La stratégie de Lisbonne*, le Comité économique et social européen a souhaité œuvrer en commun avec les conseils nationaux et institutions assimilées de l'Union.

Trois des groupes thématiques de travail entrant dans le champ de compétence de la section :

- l'investissement dans la connaissance et l'innovation ;
- le potentiel des entreprises, notamment des PME ;
- la définition d'une politique énergétique pour l'Europe.

La section a désigné pour chacun d'eux deux représentants, afin de préparer la contribution nationale à ces sujets et de ratifier avec leurs homologues européens les projets de rapports du Comité économique et social européen.

Les travaux sont en phase d'élaboration.

La section a, enfin, en phase préparatoire, un projet de saisine sur *Les nanotechnologies*.

## LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS

Depuis le début de la mandature, la section a rendu huit avis ainsi qu'une contribution de caractère européen, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Tous ces textes n'ont pas eu de suites forcément explicites au cours de l'année 2006, l'un, relatif aux entreprises et aux simplifications administratives sur le rapport de Mme Anne Duthilleul, a été évoqué dans le précédent rapport d'activité de notre assemblée. L'autre, portant sur la société de la connaissance dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, sur le rapport de M. Hubert Bouchet, connaît actuellement des suites.

On ne peut manquer d'évoquer, ici, les suites données à l'avis que le Conseil économique et social a adopté en janvier 2005, sur le rapport de M. Francis Lemor, sur ce qui était, à l'époque, *La proposition de directive du Parlement et du conseil relative aux services dans le marché intérieur*, plus connue sous le nom de « directive Bolkestein ».

Notre assemblée, la première, tout en approuvant le principe d'une directive relative aux « services » dont les activités représentent deux tiers des emplois de l'Union (à 25) et autant de PIB européen, émettait de nombreuses réserves sur le projet de texte, notamment quant à l'articulation du principe du pays d'origine avec les règles communautaires préexistantes.

Les suites ont pleinement donné raison à ces critiques dont l'esprit a été largement repris dans le nouveau texte rapporté par Mme Evelyne Gebhardt devant le Parlement européen et adopté par celui-ci le 15 novembre dernier. On citera par exemple outre la suppression du principe, très contesté, du pays d'origine, dans le nouveau texte, une définition du champ d'application, conforme aux propositions de notre assemblée, la création d'un guichet unique pour les prestataires de services.

Le travail effectué par le Conseil économique et social, suffisamment en amont de la prise de décision a donc trouvé sa pleine justification.

La loi 2006-450 de programme pour la recherche du 18 avril 2006 avait fait l'objet d'un avis rendu par le Conseil économique et social le 16 novembre 2005 sur le rapport de M. François Ailleret.

De nombreuses observations faites par notre assemblée ont été reprises dans le texte définitif comme ainsi que le souhaitait le CES, les « *campus de recherche* » (évoqués à l'article 2 du projet, au titre de la coopération entre les acteurs de la recherche) ont-ils vu leur intitulé modifié. De plus, le CES avait proposé « *instituts de recherches avancées* », la loi évoque « *les réseaux thématiques de recherches avancées* ». En outre, ce concept a fait l'objet des précisions demandées.

De même, le CES avait recommandé le recours à la forme des fondations, ce qui est le cas. Enfin, l'idée que le doctorat soit reconnu dans les conventions ou accords collectifs a été reprise dans le texte définitif.

Outre des auditions devant les commissions parlementaires et des interventions en séance publique au Sénat et à l'Assemblée Nationale, le rapporteur a présenté les conclusions de l'avis, notamment au colloque du Mouvement universel pour la recherche scientifique au Collège de France ou devant les contrôleurs d'État au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Enfin, le rapporteur a été nommé membre du Conseil d'orientation du nouvel Institut des hautes études de la science et de la technologie, dont la première réunion a eu lieu le 18 octobre 2006.

Pour sa part, la loi de programme 2006-739 du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs avait été étudiée dans sa forme de projet par le CES qui a rendu son avis le 15 mars 2006 sur le rapport de Mme Anne Duthilleul.

À titre d'exemple, notre assemblée a été suivie par le Parlement, lorsqu'elle insistait sur le caractère « durable » de la gestion de ces matières et déchets. L'intitulé définitif de la loi a fait droit à cette préoccupation. Comme le souhaitait le CES, la définition des divers éléments, objets du texte, a été clarifiée, tandis que le « plan national » de gestion des matières et déchets radioactifs fait également l'objet de précisions.

Le Conseil économique et social avait, aussi, proposé de rendre obligatoire la création d'un groupement d'intérêt public, chargé de gérer la mission de développement économique du territoire sur lequel est implanté un laboratoire ou un centre de stockage. La loi fait droit à cette démarche. Enfin, comme le demandait le CES, les missions de l'ANDRA ont été précisées.

L'avis rendu sur le rapport de Mme Elyane Bressol sur les enjeux de l'après Kyoto participe d'une réflexion de long terme amorcée - on l'a déjà évoqué - par le Conseil économique et social et par la section des activités productives, de la recherche et de la technologie. Les suites de ce travail doivent être recherchées dans la prise en considération, chaque jour plus importante, de la part de nos concitoyens d'un phénomène à « inertie lente » dont les effets se prolongeront fort avant dans le siècle et au-delà et à propos duquel il s'agit d'anticiper les risques sans pour autant céder au découragement devant les choix à opérer.

Le rapporteur a participé à plusieurs colloques, dont, notamment ceux organisés par le Collège des hautes études de l'environnement et du développement durable, ou dans le cadre de la fête du journal de *l'Humanité*.

*L'automobile française : une filière majeure en mutation* rapportée par M. Roland Gardin, a connu ses premières suites parmi lesquelles la signature d'une charte pour le développement de la filière « super-éthanol E 85 ». Le rapporteur a et va participer à plusieurs « tables rondes » sur l'avenir de l'automobile.

Enfin, il est trop tôt pour connaître les suites de l'avis rendu sur le rapport de Mme Marie-Odile Paulet sur *Recherches et technologies du futur : quelles orientations pour la production et la consommation d'énergie ?* adopté le 13 décembre 2006.

## LES AUTRES ACTIVITÉS

Dans le cadre du rapport relatif à *L'automobile française : une filière majeure en mutation*, le rapporteur a organisé trois visites très instructives pour appréhender la filière dans toute sa dimension. À la fin des travaux, une quatrième visite a été organisée pour permettre à la section d'assister à un événement majeur de l'année 2006 : le Mondial de l'automobile de Paris.

La première visite fut consacrée au site de production de PSA à Aulnay sous bois : créé en 1973, ce centre fabrique actuellement les Citroën C2 et C3, et dispose d'une capacité de production de 1 800 véhicules par jour. En 2005, plus de 283 000 véhicules y ont été produits. Ce site comprend les activités de ferrage, peinture et de montage Il emploie plus de 4 700 personnes.

La deuxième visite a permis de découvrir le Technocentre de Guyancourt, véritable « centre névralgique » de la conception des véhicules Renault. Le site regroupe tous les métiers y afférent, depuis les carrossiers jusqu'aux ingénieurs de l'environnement.

Le Technocentre offre des moyens novateurs tels que **des outils de modélisation et de simulation numériques** - salles de visualisation 3 D échelle 1, simulateur de conduite Ultimate - **des équipements « high-tech » de test et de contrôle** non destructif - ultrasons, RMN, microscopie à balayage, tribologie...

La troisième visite était organisée sur le site Michelin à Clermont-Ferrand où sont regroupés l'ensemble des pôles de responsabilités du Groupe, de la zone Europe.

Ce site fabrique une large gamme de produits, du pneu vélo, au pneu génie-civil, en passant par les pneus véhicules de tourisme, camionnette, poids-lourd, métro, avion, agricole... Un pneu produit sur deux est exporté, les ventes françaises ne représentant que le dixième des ventes mondiales.

Les équipes se répartissent pour 60 % dans les activités industrielles et plus de 2 500 chercheurs y sont basés.

Cette visite d'un « leader » mondial d'un secteur à vocation internationale a été l'occasion, notamment, d'entendre définir par M. René Zingraff, alors encore co-gérant, la stratégie d'une grande entreprise et d'apprécier la vitesse des évolutions, des nouvelles structurations, l'apparition de nouveaux concurrents, dans la filière.

Dans le cadre de son champ de compétence, la section a visité le Centre européen pour la recherche nucléaire (CERN) qui constitue actuellement le plus grand centre de physique des particules au monde avec un effectif de 2 600 personnes. Il est situé de part et d'autre de la frontière franco-suisse, près de Genève.

Le CERN est un laboratoire où les scientifiques viennent explorer les constituants de la matière et les forces qui assurent sa cohésion. Il existe avant tout pour fournir aux physiciens les outils dont ils ont besoin : des accélérateurs, pour porter les particules jusqu'à une vitesse proche de celle de la lumière, et des détecteurs pour observer ces particules.

Fondé en 1954, le laboratoire a été l'une des premières entreprises communes à l'échelle européenne et il compte maintenant 20 États membres. Depuis sa création, il a fait de nombreuses découvertes importantes.

L'une des plus connues est le *World Wide Web*. Il fut conçu à l'origine pour améliorer et accélérer le partage des informations entre physiciens travaillant dans différentes universités et instituts aux quatre coins du monde. Il a maintenant des millions d'utilisateurs à titre privé et/ou professionnel.

Le CERN fabrique actuellement un grand collisionneur de hadrons c'est-à-dire l'instrument le plus puissant jamais construit pour explorer les propriétés des particules. Cet accélérateur de particules est construit pour compléter la connaissance de l'Univers. Il sondera la matière plus profondément que jamais, sa mise en marche est prévue pour 2007.

Le Président de la section des activités productives,  
de la recherche et de la technologie

Didier SIMOND

## ***SECTION DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION***

### **LE MOT DU PRÉSIDENT**

Les récents travaux de la section sur la maîtrise foncière ont montré toute l'importance qu'il y avait à protéger l'espace agricole et forestier, trop souvent considéré comme une réserve foncière, inépuisable, au profit des infrastructures, de l'extension urbaine et des différentes activités. La superficie agricole, utilisée ou non, diminue régulièrement depuis un demi-siècle. Cet espace sera de plus en plus nécessaire pour des productions agricoles alimentaires ou non alimentaires. Il importe donc, comme l'a souligné le Conseil dans son avis sur *La maîtrise foncière : clé du développement rural*, que les élus et l'opinion soient davantage sensibilisés à cette préservation du potentiel de production qui exige que soit mieux orientée l'extension urbaine et mieux valorisés les territoires déjà consacrés aux autres usages économiques ou urbains.

Les valorisations non alimentaires des productions agricoles et des ressources forestières ouvrent de nouvelles perspectives à l'agriculture de notre pays.

La production de bio-carburants, qui devraient représenter 5,75 % du total en valeur énergétique de la consommation de carburants dès 2008, demain la contribution de la biomasse à la production d'électricité et à la chimie verte offriront de nouveaux débouchés aux agriculteurs et aux forestiers, à la condition toutefois qu'il ne soit pas inconsidérément fait appel, notamment pour les biocarburants, aux importations car cela reviendrait à remplacer une dépendance énergétique par une autre.

La mission première de l'agriculture est, cependant, et doit rester, de nourrir les hommes tant au niveau national et européen qu'au niveau mondial, où la population devrait s'accroître de quelque trois milliards de personnes à l'horizon 2050, sachant qu'à l'heure actuelle plus de 850 millions de personnes souffrent de malnutrition.

Au cours de l'année 2007, la section conduira une étude sur *Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires : bilan et perspectives*. L'alimentation doit-elle être considérée comme un bien vital pour les individus ou comme une marchandise dont l'approvisionnement peut être erratique ? Chaque pays doit-il s'orienter vers plus de souveraineté alimentaire ?

En France même, l'alimentation est une question primordiale en tant que telle. - Une partie non négligeable de la population doit avoir recours pour se nourrir à des organisations caritatives, alors que, par ailleurs, la prévalence du surpoids et de l'obésité est en augmentation, y compris et même souvent davantage parmi les catégories de personnes les plus défavorisées.

Une suite à l'étude de la section de l'agriculture et de l'alimentation sur *Le rôle de l'éducation dans l'alimentation* est à envisager pour en actualiser certains points. Il s'agit de promouvoir le « bien-manger », qui doit associer, comme le notait la rapporteure, Mme Michelle Ologoudou, le plaisir de manger, l'apprentissage des saveurs, l'éducation au goût, le bien-être et la santé.

## LES TRAVAUX DE L'ANNÉE

- **Rapport et avis sur *Les perspectives économiques des secteurs de l'horticulture*, rapporteure, Mme Michèle Viguier**

Ce sujet n'avait jamais été abordé par la section. Or, si l'horticulture ornementale représente seulement 1 % des exploitations, elle représente 14 % des salariés permanents de l'agriculture. Ce rapport et cet avis traitent également des Plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PAPAM), dont certaines, comme la lavande et le lavandin sont essentielles pour l'image de certaines régions comme la Provence.

Dans le cadre de la préparation de ces rapport et avis, la rapporteure s'est rendu aux Pays-Bas où elle a vu fonctionner le marché au cadran de Flora Holland et où elle a été reçue par le Productschap Tuinbouw, interprofession de la filière horticole.

Sa visite au marché aux fleurs d'Hyères lui a permis de mieux mesurer à la fois la place des Pays-Bas comme plaque-tournante du commerce des fleurs et le rôle des marchés de gros, en France, pour une commercialisation de proximité et pour un regroupement de l'offre.

- **Rapport et avis sur *Un atout pour le monde rural : la valorisation du bâti agricole*, rapporteur : M. Michel de Beaumesnil**

Agriculteurs et ruraux prennent de plus en plus conscience de l'intérêt du bâti agricole ancien et des retombées marchandes et culturelles liées à sa réhabilitation. Quelque trois millions d'anciens bâtiments resteraient en attente d'usage. La sauvegarde et la valorisation de ce patrimoine est un facteur de dynamisation et source d'emplois pour le monde rural.

## LES PROJETS EN COURS

- **Rapport et avis sur *Quels besoins en services techniques et de conseil pour l'agriculture du XXI<sup>e</sup> siècle ?*, rapporteur, M. François Heyman**

Depuis près d'un siècle et demi, les pouvoirs publics ont mis en place différentes structures publiques, para-publiques ou associatives pour développer de nouveaux outils, de nouvelles techniques, encadrer les activités, valoriser les produits, les contrôler ainsi que pour l'application des réglementations.

Plusieurs ruptures se sont produites qui amènent à repenser ce dispositif de services techniques et de conseil, à s'interroger sur ce qui relève d'un conseil individuel ou, au contraire, d'un conseil collectif, à distinguer services marchands, services d'intérêt général ou publics et services privés.

Les discussions en section ont montré l'acuité de ces interrogations et toute l'importance des réponses à y apporter, qui seront un des éléments de l'évolution de l'agriculture du XXI<sup>e</sup> siècle.

- ***La pêche en Outre-Mer, rapporteur, M. Gérard d'Aboville***

Ce projet de rapport et d'avis va compléter celui réalisé en 2005 sur *La pêche, acteur de la vie du littoral métropolitain : l'heure des choix*, dont le rapporteur était également M. d'Aboville.

Il analysera les caractéristiques propres de la pêche dans chacune des collectivités d'Outre-Mer, où le rapporteur doit se rendre afin de mieux appréhender les mesures susceptibles de conforter ce secteur d'activité dont l'importance économique et sociale sur le plan local est loin d'être négligeable.

- ***Étude sur Faim dans le monde et politiques agricoles et alimentaires : bilan et perspectives, rapporteure, Mme Jocelyne Hacquemand***

Cette étude sera conduite, en collaboration avec la section des relations extérieures et avec le Comité du défi alimentaire mis en place au Conseil, à l'initiative de M. Luc Guyau, vice-président du Conseil économique, membre du Comité interministériel pour l'agriculture et l'alimentation, du président de la section des relations extérieures, M. Jean-Claude Pasty, et du président de la section de l'agriculture et de l'alimentation, M. André Thevenot.

#### **LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS**

- ***Développement des biocarburants et des agro-ressources non alimentaires***

Les mesures de la loi d'orientation agricole du 6 janvier 2006 visant à créer les conditions permettant d'accroître la part des bio-carburants dans la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de gasoil utilisée à des fins de transport contribueront au développement de la valorisation des agro-ressources, considérée par le Conseil économique et social comme un atout majeur pour l'avenir agro-industriel de la France, dans son avis du 12 mai 2004 sur *Les débouchés non alimentaires des produits agricoles : un enjeu majeur pour la France et l'Union européenne*, sur un rapport présenté par M. Jean-Claude Pasty.

Pour atteindre les objectifs fixés d'incorporation de biocarburants (5,75 % en valeur énergétique en 2008) dans les carburants fossiles, le gouvernement a ouvert des appels à candidature pour l'attribution d'agrément correspondant aux volumes de biocarburants bénéficiant d'une réduction partielle de la TIPP, qui conditionne la création d'unités industrielles de production.

À la suite des propositions du groupe de travail présidé par M. Alain Prost, sur le soutien au développement de la filière E85, une charte a été signée le 13 novembre 2006 sous l'égide du Premier ministre, pour formaliser les engagements de chacune des parties : distributeurs de carburant, constructeurs automobiles, profession agricole, pouvoirs publics. Le lancement de la filière superéthanol E85 sur l'ensemble du territoire devrait se mettre en place dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Par ailleurs, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, la commercialisation des huiles végétales pures sera autorisée ; jusqu'à présent, seule l'autoconsommation sur l'exploitation agricole productrice de ces huiles était possible.

Le Conseil économique et social avait également souhaité que « la puissance publique utilise davantage son pouvoir normatif et réglementaire pour favoriser la mise en marché de produits moins agressifs pour l'environnement et non toxiques pour la santé humaine ».

L'interdiction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, de sacs de caisse à usage unique en plastique non biodégradable va dans le sens de cette recommandation. Des textes réglementaires préciseront les conditions de vérification de cette biodégradabilité, ainsi que les usages du plastique pour lesquels l'incorporation, dans celui-ci, de matières d'origine végétale est rendue obligatoire.

Est reprise la proposition d'utiliser, plus particulièrement dans les zones naturelles sensibles, des lubrifiants biodégradables. Les conditions de l'interdiction, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, de lubrifiants non biodégradables ou non éco-labellisés seront fixées par un décret en Conseil d'État.

#### **- Organisation et régulation de l'offre**

La loi d'orientation inclut des dispositions favorisant l'organisation de l'offre et notamment la possibilité, pour les organisations de producteurs reconnues, de constituer des centrales de vente, à condition qu'elles deviennent propriétaires des produits à commercialiser.

Dans son avis sur *Les conséquences économiques et sociales des crises agricoles*, d'octobre 2004, rapporté par M. Joseph Guimet, le Conseil économique et social avait estimé que la mise en place de centrales de ventes pourrait être un moyen de mieux affronter le marché et d'être en meilleure position de négociation face aux centrales d'achat.

L'institution, par la loi, d'un Observatoire des distorsions pour repérer et expertiser les différentes distorsions, tant au niveau national qu'au sein de l'Union européenne, pouvant déstabiliser les marchés des produits agricoles, devrait contribuer à favoriser une régulation de l'offre au niveau européen, jugée indispensable par le Conseil pour réduire la survenue de crises agricoles.

#### **- Politique foncière**

Dans son avis du 13 avril 2005 sur *La maîtrise foncière : clé du développement rural*, sur le rapport présenté par M. Jean-Pierre Boisson, le Conseil économique et social avait proposé une fiscalisation de la plus-value résultant des documents d'urbanisme, indépendamment de la durée de détention des terrains.

La loi n° 2006-672 du 13 juillet 2006, portant engagement national pour le logement, permet aux communes, sur délibération du conseil municipal, d'instituer une « taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux de terrains nus, qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme, dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation, ou par une carte communale dans une zone constructible ».

Cette taxe est exigible lors de la première cession à titre onéreux de terrain, intervenue après son classement en terrain constructible. Elle est due par le cédant.

La loi en précise les modalités d'application ou de non-application.

#### - Assurances agricoles

Dans l'avis précité du 27 octobre 2004 sur *Les conséquences économiques et sociales des crises agricoles*, le Conseil économique et social avait recommandé une « promotion active de l'assurance-récolte multirisque », « fortement aidée » pour être incitative et n'exclure personne.

Pour le Conseil économique et social, cette assurance doit ainsi remplir une fonction d'intérêt général visant à garantir la pérennité des exploitations.

La loi d'orientation prévoit (article 68) que l'assurance-récolte soit progressivement étendue à l'ensemble des productions agricoles.

Le décret n° 2006-370 du 27 mars 2006 fixe pour 2006 les modalités de la prise en charge d'une fraction des primes ou cotisations relatives aux contrats d'assurance souscrits pour les récoltes 2006, afin de favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles (risques climatiques, inondation, vent ...).

#### - Productions horticoles sous serres

Dans son avis du 31 mai 2006, sur *Les perspectives économiques des secteurs de l'horticulture*, présenté sur le rapport de Mme Michèle Viguer, le Conseil économique et social souhaitait qu'outre les mesures de détaxation prises pour atténuer la hausse des coûts de l'énergie, soit encouragé le développement des énergies renouvelables, notamment des bio-énergies, mais aussi l'utilisation de déchets ou de biomasse. Des expérimentations conduites dans le cadre d'engagements formalisés dans la durée étaient recommandées.

Dans un communiqué de presse du 19 juillet 2006, M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, annonçait des mesures destinées à développer, pour ce secteur des productions sous serres, les énergies renouvelables, renforcer les programmes de recherche-développement, favoriser les partenariats à long terme entre fournisseurs d'énergie et serristes. Ces mesures bénéficieront, pour 2007, d'une enveloppe spécifique.

### **LES AUTRES ACTIVITÉS**

#### - Groupe de réflexion et de mise en œuvre pour la chasse au XXI<sup>e</sup> siècle

Le groupe a continué ses réflexions en concertation avec des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat au sein d'un Comité chargé de s'interroger sur le devenir de la chasse à l'horizon 2020, en France et en Europe.

M. Victor Scherrer, rapporteur, en 2002, du rapport et de l'avis du Conseil économique et social intitulé *Réinventer la chasse pour le XXI<sup>e</sup> siècle* est intervenu le 15 novembre 2006 devant l'Intergroupe « *chasse durable, biodiversité et activités rurales* », au Parlement européen.

Suite à cet exposé, les députés ont demandé au Bureau de l'Intergroupe de mettre en place une cellule de réflexion pour la rédaction de propositions pour un éventuel plan d'action communautaire « *chasse durable* ».

- Comité du défi alimentaire

Il s'est réuni quatre fois, en 2006. Le 10 janvier 2006, il a entendu Mme Cécile Sportis, directrice du bureau de liaison du Programme alimentaire mondial des Nations Unies, à Paris.

La venue devant l'assemblée plénière du 12 juillet 2006 du Conseil, du directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, M. Jacques Diouf, a été l'occasion pour ce Comité de réfléchir sur les perspectives d'actions qui pourraient susciter de nouveaux dynamismes favorables à l'économie des pays les plus pauvres et améliorer la situation de leurs paysans (sur une population mondiale de 1,1 milliard de personnes en situation d'extrême pauvreté, 75 % vivent en milieu rural et dépendent, pour leur survie, de l'agriculture, de la forêt et de la pêche, selon la FAO).

La section de l'agriculture et de l'alimentation a, comme il a été dit précédemment, été chargée d'une étude sur *Faim dans le monde et politique agricoles et alimentaires : bilan et perspectives*, dont Mme Jocelyne Hacquemand est la rapporteure.

En novembre, M. Luc Guyau est intervenu, à Rome, dans le cadre de la session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

- Auditions

La section qui, en 2004, a fait un rapport et un avis sur *Les conséquences économiques et sociales des crises agricoles* a entendu, en mars 2006, Mme Pascale Briand, directrice générale de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), afin de faire le point sur les risques de contamination des élevages avicoles liés à l'influenza aviaire.

Elle a entendu M. Alain Prost, président du groupe de travail sur le soutien au développement de la filière E 85, qui a présenté à la section les recommandations faites pour favoriser la réussite du lancement de l'E 85 (carburant issu de l'incorporation directe et majoritaire d'éthanol dans l'essence sans plomb non modifiée), cette audition s'inscrivant dans la suite du rapport et de l'avis du Conseil sur les débouchés non alimentaires des produits agricoles.

Le Président de la section de l'agriculture  
et de l'alimentation

André THÉVENOT

## ***SECTION DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES ET DE LA CONJONCTURE***

### **LE MOT DU PRÉSIDENT**

L'année écoulée a été marquée, pour ce qui concerne la section des questions économiques générales et de la conjoncture, par le lancement d'une nouvelle série de travaux destinés à compléter les réflexions périodiques de notre assemblée sur la conjoncture, en prenant un peu de recul par rapport aux contraintes du court terme : en février 2006 a, en effet, été publié le premier numéro des *Repères statistiques sur les dimensions économique, sociale et environnementale de la société française*, regroupant un ensemble de données sur les différentes facettes de ce qu'il est convenu d'appeler le « *développement durable* ». Un tel outil constitue, à n'en pas douter, un complément utile des rapports et avis annuels de la section auxquels il apporte une vision plus structurelle, tout en rendant accessible une information dispersée et parfois obscure. Le numéro 2, publié en décembre, a été encore enrichi et comporte près de 80 figures (tableaux et graphiques) qui apparaissent désormais en couleurs afin d'en faciliter la consultation.

Par cette publication, la section s'efforcera d'apporter, chaque fin d'année, une contribution utile au rôle qu'entend jouer le Conseil économique et social dans les débats publics afin de mieux en éclairer les enjeux. Ce lourd travail de recueil et de mise en forme des données statistiques les plus diverses a été réalisé en parallèle avec la poursuite des travaux sur les saisines confiées à la section.

Sa saisine permanente sur la conjoncture économique et sociale a permis, en mai 2006, de faire le point sur les principales préoccupations suscitées, au sein de notre assemblée, par une croissance toujours trop faible entretenant un sous-emploi destructeur, et de répercuter, comme chaque année, un ensemble de propositions à destination du gouvernement. Cet avis a également été l'occasion de réaliser, à la demande du Premier ministre, une première évaluation des conditions de mise en oeuvre du Programme national de réforme (PNR) transmis à la Commission européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, en s'appuyant sur les travaux menés par les différentes formations du Conseil. Un exercice voué à se renouveler chaque année pour établir un bilan glissant de l'application et de l'efficacité de ce programme triennal d'action du gouvernement.

La section s'est également consacrée à une importante saisine sur les liens entre « *croissance potentielle et développement* », c'est-à-dire sur les conditions de la conciliation de la croissance la plus forte possible avec une élévation du bien-être et de la qualité de la vie de la population de notre pays. L'examen du projet de rapport a débuté au cours du troisième trimestre, à l'issue de la phase traditionnelle mais toujours instructive d'auditions. Il a fourni le soubassement d'une série de propositions portant sur les aspects purement quantitatifs de la croissance mais aussi - et peut-être surtout - sur son contenu plus qualitatif. Celles-ci seront présentées en séance plénière les 23 et 24 janvier 2007, ce report au regard de la date initialement prévue (soit les 28 et 29 novembre) s'expliquant par la priorité donnée à l'importante saisine gouvernementale sur le thème

*Consolider le dialogue social* qui a mobilisé notamment l'équipe administrative de la section.

Cette deuxième année de plein exercice depuis le renouvellement du Conseil fut donc, à nouveau, une année studieuse qui a permis à la section de couvrir les différentes facettes de ses attributions, alternant l'analyse spécifiquement « *conjoncturelle* » et les « *questions économiques générales* » ou les thèmes transversaux, le regard de court terme et la visée plus prospective ou structurelle, des préoccupations purement nationales et la prise en compte déterminée de la dimension européenne. Cette richesse est bien sûr le fruit du travail en commun de ses membres, qui appartiennent aux différents groupes du Conseil et sont ainsi appelés à confronter leurs visions et leurs sensibilités, dans le respect de leurs spécificités. Elle tient aussi aux apports des personnalités extérieures, aux origines les plus diverses mais toujours parmi les plus compétentes, que nous sommes amenés à entendre et qui nous font bénéficier, avec un égal bonheur, de leur expertise sur les différents sujets étudiés.

A la faveur des 26 réunions organisées en 2006, qui ont su mobiliser durablement les conseillers - à en juger par leur taux de présence -, elle a désormais trouvé son équilibre que traduisent fidèlement les avis adoptés par le Conseil sur sa proposition. Des avis volontairement courts et synthétiques, soutenus par une majorité significative des membres de cette assemblée mais qui ne masquent pas les débats parfois vifs entourant nécessairement la politique économique et sociale. Notre mission est de les éclairer en traçant une voie de compromis cohérente susceptible d'inspirer les choix des pouvoirs publics, en s'efforçant de discerner, autant que faire se peut, le possible dans le souhaitable, dans l'intérêt de l'amélioration toujours nécessaire du bien-être de nos concitoyens. Une vocation à la fois pédagogique et opérationnelle puisqu'il s'agit de dire le « *premier mot* » avant que les responsables politiques ne jouent eux-mêmes leur rôle.

#### LES TRAVAUX DE L'ANNÉE

Les travaux réalisés par la section au cours de l'année passée ont concerné aussi bien la « *conjoncture* » que « *l'information économique et sociale* » ou « *la politique économique et sociale à court, moyen et long terme* », qui sont inscrits dans son champ de compétence par le décret n° 84-822 modifié relatif à l'organisation du Conseil économique et social.

D'abord, la section a rempli sa mission permanente consistant à « établir périodiquement un rapport de conjoncture ». Le rapport et l'avis élaborés par M. Michel Didier, membre du groupe des entreprises privées, dressent le constat d'une perte de compétitivité de l'économie française, qui s'accompagne d'une expansion faible et d'un chômage élevé entraînant une dégradation de la situation sociale. Les marges de manœuvre de la régulation conjoncturelle sont ensuite explorées, non seulement pour restaurer l'équilibre des finances publiques mais aussi afin de mieux concilier souplesse économique et sécurisation des personnes tout en renforçant la cohésion sociale. S'agissant du PNR sur lequel notre assemblée était appelée à statuer par le Premier ministre, l'avis constate que ses objectifs affichés autour du thème général de « *la*

croissance sociale » recueillent un certain assentiment des groupes qui la composent mais que ses conditions de mise en œuvre soulèvent de nombreuses questions : l'impression qui prévaut est que son contenu est en décalage avec les « lignes directrices » définies en commun par les pays de l'Union européenne et que sa traduction concrète ne répond pas toujours aux nécessités, comme le montre l'exemple de la politique de l'emploi. Pour l'avenir, le Conseil plaide, en particulier, en faveur d'un large débat public associant le Parlement, les partenaires sociaux et la société civile organisée autour de ce programme afin d'intéresser réellement les citoyens à la construction européenne.

Ensuite, dans la foulée de la publication du n° 1 des *Repères statistiques* en février 2006, la section s'est attelée à l'actualisation des figures rassemblées dans ce document, en le complétant d'ailleurs sur des points qui méritaient un éclairage particulier, comme par exemple les questions environnementales. Il ressort notamment du n° 2 - présenté en séance plénière le 13 décembre 2006 - que, si la France est un pays riche, la pauvreté n'y a pas disparu et de profondes inégalités subsistent qui portent atteinte à sa cohésion sociale. Notre pays ne manque pourtant pas d'atouts : une démographie dynamique, un bon niveau de qualification initiale, des performances honorables en matière d'innovation technique... Il revient à la politique économique et sociale, au plan national comme au plan européen, de les valoriser et de créer les conditions d'une croissance durable et solidaire.

Enfin, le projet de rapport sur « croissance potentielle et développement », dont la préparation a été confiée à M. Pierre Duhartcourt (représentant de la Fédération syndicale unitaire, membre du groupe des personnalités qualifiées) a été examiné à partir du troisième trimestre. Il a été adopté par la section le 19 octobre 2006. Il porte sur la question essentielle consistant à savoir comment éléver le potentiel de croissance de notre économie sans pour autant remettre en cause la perspective d'un développement durable, respectueux des équilibres sociaux et environnementaux. Le projet d'avis soumis à l'assemblée plénière des 23 et 24 janvier 2007, après avoir rappelé que le développement ne se réduit pas à la croissance, présente des propositions en vue de réunir les conditions du développement solidaire et durable qui s'avère de plus en plus nécessaire : réorienter le contenu de la croissance, en facilitant la transition vers des activités de haute valeur ajoutée dans le respect des équilibres écologiques ; conjuguer créations d'emplois qualifiés (sans négliger les secteurs plus traditionnels) et progrès de productivité, à travers une intensification de l'effort de formation et de recherche ; mieux insérer et sécuriser les parcours professionnels en mettant en place des garanties accrues pour les salariés ; promouvoir de nouvelles régulations notamment en initiant un dialogue sur l'emploi et les revenus. Telles sont quelques-unes des préconisations avancées par cet avis, qui sont de nature à réconcilier les exigences de l'action sur la conjoncture avec les contraintes du long terme et de la recherche d'une meilleure qualité de vie pour le plus grand nombre.

L'année 2006 a donc été, pour la section des questions économiques générales et de la conjoncture, une année de montée en puissance, à l'image, plus généralement, de la place et du rôle du Conseil économique et social lui-même au sein des institutions de la République. Il reste à s'assurer que ce dynamisme et cette capacité d'innovation se confirmeront en 2007, comme le suggère le programme prévisionnel.

### **LES PROJETS EN COURS**

Outre la fin des travaux sur « *croissance potentielle et développement* », la section élaborera d'abord son projet de rapport sur *La conjoncture économique et sociale en 2007*, dont le rapporteur est M. Philippe Le Clézio (membre du groupe de la CFDT). Afin d'aller dans le sens des souhaits exprimés par le Bureau de notre assemblée, ce document prendra la forme d'une série de fiches couvrant l'ensemble des enjeux environnementaux, sociaux et économiques du moment, ce qui permettra de résérer davantage de temps au débat sur l'avant-projet d'avis sur lequel l'assemblée plénière sera appelée à s'exprimer les 29 et 30 mai : changement climatique, consommation d'énergie, protection sociale, politique de l'emploi, « *policy mix* », tous les thèmes traditionnels des rapports et avis annuels de conjoncture adoptés par notre assemblée seront passés en revue, à travers le triple prisme mondial, européen et français. Le Conseil économique et social aura ainsi l'occasion de faire entendre sa voix, c'est-à-dire celle de la société civile organisée, à l'issue de l'élection présidentielle et à l'approche du scrutin législatif. Un contexte certes particulier mais qui ne doit pas conduire à renoncer à l'ambition d'éclairer le débat public en s'appuyant sur l'expertise des acteurs économiques et sociaux.

Par ailleurs, la préparation du n° 3 des *Repères statistiques* sera effectuée en temps réel tout au long de l'année, au fur et à mesure de la publication des données. Cela exigera, de la part du rapporteur et de l'équipe administrative de la section, un suivi régulier de l'actualité de la statistique publique. L'édition 2007, attendue en décembre prochain, devrait permettre d'améliorer encore la couverture des trois champs de ce document destiné aussi bien aux autres membres du Conseil qu'au public le plus large.

En outre, l'année à venir sera consacrée au début des travaux sur une autosaisine visant à *Dynamiser l'investissement productif en France* dont l'échéance a été fixée au premier semestre 2008. La France, comme l'ensemble de la planète, traverse une période de fortes mutations liées aux perspectives démographiques, au développement des nouvelles technologies et à la nécessité d'un développement durable pour préserver l'écosystème. L'allongement de l'espérance de vie et les modifications de la structure de la population provoquent de nouveaux besoins qu'il faut satisfaire. Pour sa part, le développement des nouvelles technologies accroît la nécessité de la promotion des capacités humaines et, en même temps, introduit et exige davantage de souplesse dans les processus productifs. De nouvelles préoccupations émergent, particulièrement dans le monde du travail, telles que l'aspiration à de meilleures qualifications, à de meilleurs salaires et à une sécurité sociale professionnelle, alors même que la compétition internationale s'amplifie.

Sur cette base, la section sera conduite à étudier plus particulièrement trois séries de questions :

- Dans quelle mesure la France souffre-t-elle d'une insuffisance et/ou d'une inadéquation de l'investissement productif ? Y a-t-il une disparité de performances selon la taille des entreprises, les secteurs d'activité, les territoires (régions, départements, Outre-Mer) ?
- Quelles en sont les causes ? L'insuffisance de l'investissement est souvent expliquée par les coûts de production, la fiscalité, les procédures administratives. Mais d'autres facteurs devraient aussi être examinés : l'insuffisance des débouchés internes et externes, les freins au développement de l'emploi qualifié, l'émergence de nouvelles exigences de rentabilité dans le contexte de la globalisation financière, la difficulté d'accès aux crédits bancaires notamment pour les PME, la sous-traitance... S'agissant de l'investissement public, au-delà des contraintes de financement, d'autres explications pourraient exister : les conditions d'élaboration de la décision publique et la place des acteurs économiques et sociaux, les critères de choix des projets et d'allocation de ressources... Qu'il s'agisse de l'investissement privé ou public, quel est l'impact de la politique économique ?
- Quelle a été l'évolution des politiques publiques spécifiques (État, collectivités territoriales, y compris en relation avec les initiatives européennes) ?

Ce travail sur des thèmes on le voit déterminants pour l'avenir de notre économie devra être mené en parallèle non seulement avec les travaux précédemment évoqués mais aussi avec une saisine demandée par le gouvernement sur « *l'impact économique de la Défense* ». Celui-ci est certes clairement palpable à travers les volumes de crédits publics engagés dans le cadre de la loi de programmation militaire pour 2003-2008. Premier investisseur public, premier recruteur public et contributeur essentiel au financement de la politique de la recherche, le ministère en charge de cette fonction participe également à la politique d'aménagement du territoire et au développement de nos exportations. Mais il s'agit d'aller au-delà de la simple intuition puisque le Premier ministre a souhaité disposer d'une analyse plus précise de la contribution de la Défense au développement économique de notre pays. Cet exercice, qui porte sur un domaine purement régional jusqu'à présent peu exploré par le Conseil, sera mené d'ici la fin mars 2007 sous la responsabilité de M. Henri Feltz, président du groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement.

Au total, la section verra ses centres d'intérêt se diversifier encore en 2007 pour aborder très largement l'ensemble du spectre des « *questions économiques générales et de la conjoncture* », en renforçant ses liens avec l'action des pouvoirs publics, aux plans national et européen.

## LES SUITES DES AVIS ET RAPPORTS

S'il est toujours aléatoire d'établir un lien de causalité directe entre les avis, rapports et études adoptés par notre assemblée et telle ou telle décision gouvernementale, cette difficulté est tout particulièrement perceptible s'agissant des travaux de la section des questions économiques générales et de la conjoncture : les inflexions de la politique économique sont plus souvent inavouées que revendiquées, graduelles que brutales, et relèvent d'une temporalité particulière qui ne facilite pas les études d'impact. Force est toutefois de reconnaître que nos travaux ont été, l'année dernière, remarquablement en phase avec l'actualité économique et sociale et le débat public autour des enjeux qu'elle recouvre. On en veut pour preuve l'évolution constatée en France concernant l'approche de certaines questions européennes et les modalités d'association de la société civile à la décision publique.

De longue date, notre assemblée appelle ainsi de ses vœux une clarification des responsabilités en matière de change dans la zone euro afin de donner à sa devise tous les attributs de la puissance sur les marchés internationaux, au bénéfice de l'économie européenne. Tel fut encore le cas dans le cadre de l'avis présenté par M. Michel Didier sur *La conjoncture économique et sociale en 2006* qui dénonçait le fait que l'Europe était « *trop spectatrice des mouvements monétaires* ». Selon les termes de l'article 111 du Traité, il revient au Conseil de définir « *les grandes orientations de la politique de change* », à charge pour la Banque centrale européenne (BCE) de les mettre en œuvre. La force de l'euro vis-à-vis du dollar en fin d'année 2006, entretenue par des hausses successives de taux d'intérêt, a précisément incité le gouvernement à préconiser une meilleure coordination entre les travaux de l'eurogroupe et la BCE s'appuyant sur une redéfinition des fonctions de chacun. Le Conseil économique et social peut trouver là la marque de ses propres préoccupations qui doivent désormais se traduire dans les faits afin non seulement de mieux défendre la compétitivité des entreprises européennes, mais aussi de parvenir à un fonctionnement plus équilibré du système monétaire international, au bénéfice du développement de toutes les zones de l'économie mondiale.

En outre, s'agissant du PNR, notre assemblée a, dans le même avis, pris acte des difficultés rencontrées pour son élaboration, en souhaitant « *que cette première expérience soit mise à profit pour réunir effectivement à l'avenir les conditions d'une concertation approfondie avec l'ensemble des acteurs concernés* ». Même si des progrès sont encore possibles, il est clair que la consultation a été sensiblement plus large sur le rapport de suivi que sur le PNR lui-même : elle a été lancée dès les premiers jours de septembre, soit avant la validation gouvernementale et donc en amont de la transmission du rapport à la Commission. Dans le cadre de l'association, expressément voulue par le Premier ministre, du Conseil économique et social au PNR sur toute la durée du programme - qui se traduira encore l'année prochaine par un complément à l'avis sur *la conjoncture économique et sociale en 2007* -, la secrétaire générale des affaires européennes a été auditionnée en séance plénière le 28 juin sur la préparation du rapport de suivi, dont le projet a été officiellement présenté à

notre assemblée le 5 septembre. Des progrès réels de procédure qui doivent être confortés dans la durée et sur le fond pour intégrer plus largement les observations de la société civile. Il en va, à la fois, de l'avenir du projet européen et de l'efficacité des mesures mises en œuvre au plan national.

### **LES AUTRES ACTIVITÉS**

L'activité de la section au cours de l'année 2006 ne saurait toutefois être retracée uniquement à travers le prisme des rapports et avis qu'elle a été amenée à élaborer. Ces textes adoptés par le Conseil économique et social correspondent, il est vrai, à sa mission constitutionnelle, à savoir : conseiller le gouvernement sur les questions économiques et sociales. Pour aboutir à ce résultat naturellement essentiel, il est toutefois nécessaire de mettre en place tout un réseau de veille, de suivi de l'actualité ainsi qu'une relation de coopération avec les grands décideurs en la matière pour alimenter nos travaux tout en favorisant la diffusion au plus haut niveau des préoccupations des corps intermédiaires représentés au sein de notre assemblée.

Au titre des autres activités, on soulignera d'abord que la publication des deux premiers numéros des *Repères statistiques* a fait l'objet d'une présentation devant l'assemblée plénière du Conseil, les 15 mars et 13 décembre 2006. L'ensemble des membres de notre assemblée a ainsi pu être sensibilisée à l'intérêt de cette nouvelle publication pour chacune de ses neuf sections et de ses deux délégations, qui peuvent dès lors s'y référer en tant que de besoin, mais aussi pour chacun d'entre eux en tant que citoyen. À cette occasion, le rapporteur a illustré son exposé par une animation visuelle qui lui a notamment permis de mettre en évidence le caractère indispensable mais aussi le recul qui s'impose devant toute donnée chiffrée dont l'apparence technique ou scientifique ne doit pas masquer les éléments d'incertitude ou les présupposés théoriques voire méthodologiques qui président nécessairement à sa construction. Des manques encore criants, en particulier dans le domaine des statistiques sociales, ont également été soulignés.

Il convient également de citer les liens noués par la section, depuis six années maintenant, avec la BCE, qui gère la politique monétaire pour le compte des membres de la zone euro. Ces relations (sans équivalent au sein de la zone) se traduisent notamment par des entretiens annuels désormais traditionnels, à Francfort, entre une délégation de la section conduite par son président (et comprenant notamment le rapporteur de l'avis portant sur la conjoncture) et les responsables de la banque centrale, à commencer par son président. Cela a été l'occasion pour les représentants de la section de répercuter directement auprès de M. Jean-Claude Trichet les préoccupations économiques et sociales des citoyens et de débattre avec lui des orientations de la politique de cette institution européenne indépendante. Avec, jusqu'à présent, le constat de certaines évolutions positives, par exemple s'agissant de la définition de sa stratégie monétaire, devenue plus symétrique puisqu'elle prend en compte tant le risque d'inflation que celui de déflation. Mais avec aussi des limites si l'on songe à la politique de hausse des taux pratiquée par la BCE pour juguler toute velléité

d'inflation alors même que la hausse des prix, mesurée par l'indice harmonisé, apparaît sous contrôle.

La prochaine rencontre, qui sera organisée au 1<sup>er</sup> trimestre 2007, devrait être à nouveau l'occasion d'interpeller les dirigeants de la BCE sur les conséquences pour la croissance en Europe, qui souffre déjà d'une certaine langueur, du renchérissement du coût de l'argent au jour le jour. La question connexe de la parité de l'euro vis à vis du dollar sera également, selon toute vraisemblance, - évoquée dans la mesure où elle détermine en partie la vigueur de l'activité dans la zone, sa place dans l'économie mondiale et les conditions de vie de ses habitants. Plus généralement, la délégation du Conseil devrait réitérer son souhait de voir la BCE se préoccuper non seulement de la hausse de prix mais également de la croissance et de l'emploi, à l'instar de son homologue américaine.

Le Président de la section des questions  
économiques générales et de la conjoncture

Henri de BENOIST

## **DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE**

Depuis 2001, la délégation pour l'Union européenne instituée au sein du Conseil économique et social affirme la nécessaire articulation entre les politiques communautaires et les politiques nationales. La nouvelle mandature doit confirmer la fonction consultative à ces deux niveaux. Cinq fonctions principales ont été dévolues à la délégation : jouer un rôle de veille, apporter une expertise, aider à l'anticipation, se mettre en réseau et valoriser la dimension européenne des travaux du Conseil.

Cette mission apparaît d'autant plus importante dans la période de réflexion ouverte par l'Union après les référendums français et néerlandais sur le projet de traité constitutionnel, le vote sur le projet de traité ayant tendu à rendre plus difficile la position française au sein de l'Union. Certains des travaux effectués par la délégation au cours de l'année 2006, telle la communication *Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, visent à amorcer des analyses quant à la désillusion d'une partie de l'opinion à l'égard des institutions européennes et aux moyens d'y remédier.

Au cours de l'année 2006, l'activité de la délégation s'est orientée autour de trois thèmes au cœur de l'actualité de l'Union européenne : le débat sur « *Mieux communiquer l'Europe* », le suivi du processus de Lisbonne et la veille pour alimenter le Bureau, le Comité d'orientation et les sections du Conseil économique et social.

La délégation a tout d'abord élaboré une communication intitulée *Contribution au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, rapportée par M. Jean-Marc Roirant, vice-président de la délégation. La Commission européenne avait en effet lancé sur ce thème une consultation ouverte à l'ensemble des acteurs européens et nationaux intéressés. Notre assemblée considère qu'il faut mieux comprendre l'opinion publique européenne et améliorer la collaboration avec les médias, comme le proposait la Commission, mais que « *mieux communiquer ne suffira pas* » ; elle formule donc un ensemble de propositions visant à une meilleure association des organisations de la société civile, à une plus grande implication des citoyens ainsi qu'à la constitution d'un espace public européen. La participation à cette consultation publique lancée par la Commission vise à éclairer le gouvernement dans la préparation par celui-ci de la position française sur ce Livre blanc.

La délégation a par ailleurs poursuivi et amplifié son implication dans le suivi de la stratégie de Lisbonne, le Bureau lui confiant l'élaboration d'un projet de communication intitulé *Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du sommet de printemps 2007*. Cette communication, rapportée par M. Jacques Duron, rappelle les principales préoccupations formulées depuis le début de la mandature par notre assemblée dans le cadre des six grands domaines de la stratégie (contexte économique général, emploi, innovation, réforme économique, cohésion sociale, environnement). Elle présente également les premières réactions du Conseil sur le projet de rapport de suivi 2006 du Programme national de réforme 2005-2008.

Nombre des observations formulées ont pu ainsi être prises en compte par le Secrétariat général des affaires européennes avant la transmission par le Gouvernement du *Rapport de suivi 2006 sur le Programme national de réforme 2005-2008* à la Commission européenne. Cette communication de la délégation pour l'Union européenne, adoptée par le Bureau, a été publiée au Journal officiel en octobre 2006.

Le Bureau a également confié dans ce cadre à la délégation, dans la perspective du sommet de printemps 2007, une saisine sur le *Suivi de la situation française au regard des indicateurs de Lisbonne* ; cette communication en cours d'élaboration, rapportée par Mme Anne Duthilleul, analyse la situation française au regard des quatorze indicateurs de la liste dite « restreinte » définis par le Conseil européen, en fournissant des éléments de comparaison avec celles des autres États membres. Elle constitue en cela une actualisation de la communication élaborée voici deux ans par la délégation sur ce même thème, la plupart des données étant pour cette édition disponibles pour l'année 2005, c'est-à-dire à mi-parcours de la stratégie. Pour cette édition, la délégation a également choisi d'approfondir les deux volets « recherche - innovation » et « cohésion sociale », en analysant pour ces domaines des indicateurs complémentaires, issus de la liste des 42 indicateurs structurels définis par le Conseil européen.

La délégation - pour l'Union européenne est par ailleurs partie prenante dans le groupe ad hoc du Bureau du Comité économique et social européen *Stratégie de Lisbonne renouvelée : printemps 2006 - printemps 2008*, auquel sont associés des membres des CES nationaux. Le Conseil européen de mars 2006 s'est en effet félicité de l'implication croissante de la société civile dans la stratégie de Lisbonne, matérialisée notamment, en 2005, par l'établissement par le CESE - avec les CES nationaux des autres États membres - d'un réseau interactif d'initiatives de la société civile destiné à promouvoir la mise en œuvre de cette stratégie. Il a appelé à l'amplification de cette initiative, en souhaitant l'élaboration par la société civile organisée de contributions en vue du Conseil européen de mars 2008, comprenant un travail transversal et des études thématiques sur les thèmes de l'investissement dans la connaissance et l'innovation, du potentiel des entreprises et notamment des PME, de l'emploi pour les catégories prioritaires et de la définition d'une politique énergétique pour l'Europe. Des membres de la délégation pour l'Union européenne, ainsi que d'autres sections, sont impliqués dans la préparation de ces diverses contributions.

La délégation a effectué un déplacement au Comité économique et social européen, où elle a notamment rencontré M. Roger Briesch, vice-président du CESE, ainsi que M. Jan Olsson, rapporteur de l'avis sur la *Responsabilité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil*. Elle a également été associée par le président du Conseil économique et social, en novembre 2006, à une rencontre avec les membres français du CESE.

Au titre des travaux futurs, elle s'est aussi vu confiée par le Bureau, pour 2007, la préparation d'un projet de communication intitulé *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*, dont le rapporteur est Mme Catherine Dumont.

Outre les auditions auxquelles elle a procédé dans le cadre de la préparation des communications élaborées, la délégation a procédé, au titre de sa mission d'information générale, à l'audition de diverses personnalités : M. Christian Philip, député, vice-président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et rapporteur en son sein du *Rapport annuel sur la transposition des directives européennes pour 2005* ; M. Philippe Herzog, ancien député européen, président de « Confrontations Europe », auteur de l'ouvrage *Le bonheur du voyage – éthique, actions, projets pour relancer l'Europe* ; M. Jean-Baptiste de Foucauld, Inspecteur général des Finances, ancien commissaire général au Plan, animateur du Carrefour pour une Europe civique et sociale (CAFECS) sur le thème « *Comment relancer l'Europe ?* » ; M. Bruno Vever, rapporteur au Comité économique et social européen d'un avis intitulé *Citoyenneté européenne et les moyens de la rendre à la fois visible et effective*.

Elle a en outre réalisé au cours de l'année 2006 une cinquantaine de dossiers d'information, comprenant une sélection de documents européens et une cinquantaine de fiches de synthèse sur des sujets européens d'actualité portant notamment sur les priorités des présidences successives du Conseil européen et les principaux résultats des sommets européens, la Stratégie de Lisbonne, l'avancement de la préparation de la Bulgarie et de la Roumanie à l'adhésion, les réflexions en cours sur l'amélioration de la législation européenne, les services d'intérêt général et les perspectives financières de l'Union européenne.

À également été réalisé et diffusé à l'ensemble des membres du CES, à l'occasion de la fête de l'Europe, le 9 mai 2006, un recueil rassemblant de manière ordonnée les fiches élaborées par la délégation depuis le début de la mandature ; ce recueil présente notamment les principales institutions européennes et certains organes nationaux intervenant dans les affaires européennes, les éléments préparatoires au sommet de printemps et aborde quelques uns des grands dossiers suivis par la délégation au cours des trimestres précédents.

Au titre de la mission de veille confiée par le Bureau à la délégation, sa présidente est intervenue devant la cellule de prospective et a adressé une note au président du Conseil économique et social sur les principales consultations publiques lancées par la Commission européenne.

La présidente de la délégation est enfin intervenue dans différents cercles européens pour présenter les travaux du Conseil économique et social dans les domaines traités par la délégation.

La Présidente de la délégation  
pour l'Union européenne

Evelyne PICHENOT

## **DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE HOMMES ET FEMMES**

Depuis janvier 2006, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes dispose d'une équipe administrative spécifique composée d'une administratrice et d'une secrétaire, ce qui a contribué à une meilleure régulation de ses différentes missions.

Les 24 réunions tenues en 2006 (nombre en accroissement constant depuis la création de la délégation en 2000) ont toujours rassemblé un minimum, fréquemment dépassé, de la moitié des représentants des 16 groupes qui y siègent.

La prise en compte, désormais effective, de la participation aux réunions de la délégation aux droits des femmes pour la tenue des présences des membres du Conseil économique et social constitue une juste reconnaissance de cet investissement volontaire.

Comme en 2005, l'ambiance de travail a été tout à la fois dynamique, détendue et chaleureuse avec un grand sens de l'écoute de l'autre et le souci d'un apport, toujours constructif, pour promouvoir une pleine reconnaissance de la place des femmes dans notre société.

Cet état d'esprit qui anime tous les membres de la délégation marque les activités menées en son sein comme l'exercice de sa mission de veille sur les travaux du Conseil économique et social ou encore la participation de plus en plus fréquente à des manifestations extérieures, témoignant ainsi de sa reconnaissance et renforçant sa visibilité.

### **LES ACTIVITÉS PRINCIPALES CONDUITES PAR LA DÉLÉGATION EN 2006 ET LE THÈME DE RÉFLEXION RETENU POUR 2007**

Les premiers mois de l'année ont été consacrés à la préparation d'un **colloque organisé conjointement avec les délégations parlementaires** homologues sur le thème : *Du mythe à la réalité : l'égalité des chances au féminin* dont la logistique a essentiellement reposé sur l'administration de la délégation.

Cette manifestation, dont la qualité a été soulignée, a réuni au Conseil économique et social, 164 participants, représentants de la société civile, directeurs des ressources humaines, responsables associatifs, enseignants... A l'occasion de la Journée internationale de la Femme le 8 mars 2006.

Après une allocution d'ouverture de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la parité et la projection du film *Les défricheurs* de Mme Yamina Benguigui, en présence de la réalisatrice, ce colloque a comporté trois « temps » de débat.

Le premier, présidé par Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation aux droits des femmes du Sénat, et introduit par Mme Marie-Christine Gaultier, présidente de la chambre des métiers et de l'artisanat des Côtes d'Armor, était consacré à l'orientation des filles et à l'élargissement du choix des filières.

Le second, présidé par Mme Françoise Vilain, présidente de la délégation aux droits des femmes du Conseil économique et social, avait pour grand témoin M. Louis Schweitzer, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), et portait sur l'insertion professionnelle des jeunes femmes et la prévention des discriminations.

Le troisième, présidé par Mme Marie-Jo Zimmermann, présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale, était présenté par Mme Catherine Ferrant, directrice de l'innovation sociale et de la diversité du groupe Total, et concernait les actions menées en vue de favoriser le déroulement de carrière des femmes en intégrant leurs contraintes familiales.

Le président Jacques Dermagne a conclu ce colloque, illustration supplémentaire du partenariat régulièrement entretenu entre les délégations des trois assemblées constitutionnelles.

Les actes ont fait l'objet d'une publication par le Conseil économique et social.

Puis à partir d'avril 2006, la délégation s'est attachée à la préparation d'une **communication** intitulée : *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, rapportée par Mme Monique Bourven.

Cette communication s'inscrit dans une des thématiques majeures du Programme national de réforme (PNR) relative à l'investissement dans le capital humain et la promotion de l'égalité entre femmes et hommes et fait suite à l'avis adopté sur le même sujet par le Conseil économique et social en décembre 2000 sur le rapport de Mme Michèle Cotta.

Après un état des lieux confirmant l'existence du fameux « *plafond de verre* » et la rareté des femmes dans les lieux de décision français quels qu'ils soient, la communication met en lumière les raisons et conditions qui doivent et peuvent conduire notre société à promouvoir la mixité dans ses différentes instances dirigeantes et décline les moyens à mettre en œuvre pour que cet objectif de management partagé, dont la valeur ajoutée est probante, passe de l'incantation à la réalité.

À l'issue de l'adoption à l'unanimité de cette communication le 13 décembre 2006, la délégation aux droits des femmes a sollicité auprès du Bureau sa publication au Journal officiel, ainsi que sa présentation lors de l'assemblée plénière du 14 février 2007 au titre de la saisine gouvernementale cadre « *portant sur la mise en œuvre et le suivi d'un ou plusieurs aspects du PNR* ».

Le thème principal de réflexion retenu par la délégation aux droits des femmes pour 2007 porte sur les retraites des femmes.

## **LES ACTIVITÉS DE VEILLE, INFORMATION ET REPRÉSENTATION**

La délégation aux droits des femmes a poursuivi en 2006 sa **mission de veille** sur la dimension féminine des travaux élaborés par les différentes sections du Conseil économique et social.

Elle a entendu le 1<sup>er</sup> février 2006 M. Donat Décisier, rapporteur de l'avis sur *Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France* au nom de la section des affaires sociales. Les échanges fructueux intervenus à cette occasion se sont traduits par des amendements présentés au nom de la délégation et retenus.

Elle a également auditionné le 15 novembre 2006 M. Yves Vérollet, rapporteur, toujours au nom de la section des Affaires sociales, de l'avis sur *Le développement des services à la personne*, sujet qui concerne très majoritairement les femmes aussi bien en tant qu'utilisatrices que salariées de ce dispositif.

La délégation procède par ailleurs en fonction de l'actualité ou des opportunités, et en dehors des thèmes de travail traités, à des **auditions d'information** illustrant tel ou tel aspect du droit des femmes. Elle a ainsi entendu le 22 mars 2006 Mme Gisèle Gautier, présidente de la délégation aux droits des femmes du Sénat, qui a présenté le rôle et les missions de cette formation, ainsi que ses travaux récents ou en cours. Sur ce dernier point, les contacts étroits existant entre les délégations des trois Assemblées constitutionnelles permettent d'éviter qu'un thème d'étude identique soit simultanément traité par l'une ou l'autre.

Enfin, la présidente et plusieurs membres de la délégation ont représenté celle-ci lors de différentes **manifestations extérieures** au cours de l'année 2006 et contribué ainsi à valoriser l'image et les travaux du Conseil économique et social au-delà du seul aspect de la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Mme Claude Azéma est ainsi intervenue dans un **colloque** organisé le 20 mars 2006 par la **Délégation interministérielle à la ville** sur le thème de **l'engagement des femmes dans les quartiers**.

Mme Françoise Vilain, présidente de la délégation aux droits des femmes, a notamment rendu compte des travaux menés par celle-ci sur le temps partiel féminin lors de l'**Université européenne d'été** qui s'est tenue à **Paris VII Denis Diderot** début septembre 2006.

Mme Pierrette Crosemarie, vice-présidente, et Martine Clément ont été étroitement associées à un **colloque sur l'égalité hommes/femmes dans la vie professionnelle**, organisé le 19 septembre 2006 par des avocats et juristes du **Barreau de Nanterre**.

Mme Françoise Vilain a participé du 5 au 7 octobre 2006, en sa qualité de présidente de la délégation, à la deuxième édition du **Forum des femmes pour l'économie et la société** axée sur le thème général de la responsabilité croissante des femmes, facteur de progrès de nos sociétés.

Mmes Pierrette Crosemarie, vice-présidente, et Jacqueline Socquet-Clerc Lafont sont intervenues le 24 octobre 2006 dans le cadre du **colloque annuel de l'Association française des femmes juristes** sur le thème « *Égalité de droits - inégalités de faits* ».

Enfin, accompagnée par plusieurs membres de la délégation, Mme Françoise Vilain a co-présidé avec ses deux homologues des Assemblées parlementaires une **conférence de presse** qui s'est déroulée le 25 octobre 2006 à l'**Observatoire de la Parité** afin de rappeler l'urgence du dépôt du projet de loi sur la parité dans les exécutifs régionaux et locaux auquel le Président de la République s'était engagé début 2006. Cette pression conjointe a semble-t-il porté ses fruits puisque le projet de loi devrait pouvoir être adopté d'ici la fin de la législature.

Six ans après sa création, la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes demeure toujours aussi enthousiaste, motivée et vigilante pour que la contribution des femmes au progrès social et à l'efficacité économique soit pleinement reconnue tant dans les travaux du Conseil économique et social que dans l'ensemble de la société.

La Présidente de la délégation aux droits des femmes  
et à l'égalité des chances entre hommes et femmes

Françoise VILAIN

## **Le Conseil économique et social et le dialogue social**

## LE CONTEXTE DE LA SAISINE DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

La qualité du dialogue social dans notre pays a été au cœur de l'activité du Conseil économique et social durant cette année 2006.

Dès le début de l'année, le Premier ministre a lancé le débat en confiant la rédaction de deux rapports sur ce thème à MM. Dominique-Jean Chertier, membre du directoire du groupe SAFRAN et membre de notre assemblée au titre des entreprises publiques, et Raphaël Hadas-Lebel, président de la section sociale du Conseil d'État et ancien membre du CES.

Ces documents remis au gouvernement respectivement en mars et en mai 2006 ont donné lieu à une présentation en assemblée plénière les 17 et 30 mai dans le cadre des débats d'actualité.

En effet, le gouvernement sur la base des propositions de ces deux rapports avait décidé de saisir le Conseil économique et social afin de recueillir la position de l'assemblée des organisations de la société civile sur le délicat problème de la modernisation et du renouveau du dialogue social.

Cette saisine a pris une forme différente selon les rapports concernés.

S'agissant du rapport de M. Dominique-Jean Chertier intitulé *Pour une modernisation du dialogue social*, le Premier ministre a demandé le 25 avril l'avis du Bureau du CES. Ce dernier s'est prononcé le 16 mai sur les vingt propositions du rapport.

On trouvera en annexe 1, le texte de la réponse du Bureau adressée au Premier ministre le 16 mai.

Pour le rapport Hadas-Lebel intitulé *Pour un dialogue social efficace et légitime : représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales*, la participation du Conseil économique et social a pris la forme plus classique d'une saisine gouvernementale remise au Bureau par le Premier ministre lors d'une audience le 1<sup>er</sup> juin et portant plus spécifiquement sur les quatre thématiques abordées par le rapport à savoir :

- la représentativité syndicale,
- les conditions de validité des accords collectifs,
- les modalités du dialogue social au sein des PME,
- les moyens des organisations syndicales et leur financement.

Pour répondre à cette saisine et compte-tenu du caractère particulier des problèmes posés, le Bureau du CES a décidé de confier la préparation de l'avis à une commission temporaire, présidée par le président du Conseil économique et social et dont la composition figure en annexe 2.

La commission temporaire s'est réunie 12 fois, des mois de juin à novembre. Ses travaux ont été ponctués par les auditions de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, le 19 juin, et de M. Gérard Larcher, ministre délégué à l'Emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes, le 25 septembre, ainsi que par une intervention du Président de la République devant le Conseil économique et social le 10 octobre.

L'avis a été voté lors de la séance plénière des 28 et 29 novembre et remis au Premier ministre par le président Jacques Dermagne et les deux rapporteurs MM. Paul Aurelli et Jean Gautier, le 5 décembre 2006.

On trouvera ci-après le texte intégral de l'avis complété par les déclarations des groupes.

Ce document est précédé d'une note d'ambiance du président Dermagne, président de la commission temporaire, qui traduit l'état d'esprit dans lequel notre assemblée a souhaité apporter sa contribution à l'amélioration de la qualité du dialogue social.

Annexe n° 1 : Lettre de M. Jacques Dermagne, président du Conseil économique et social à M. Dominique de Villepin, Premier ministre

**CONSEIL ÉCONOMIQUE  
ET SOCIAL**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ-ÉGALITÉ-FRATERNITÉ

LE PRÉSIDENT

jd/nd

Paris, le 16 mai 2006

Monsieur le Premier Ministre,

Concernant le rapport que vous avez confié à notre collègue Dominique-Jean Chertier intitulé *Pour une modernisation du dialogue social*, j'ai l'honneur d'apporter réponse à votre lettre du 25 avril 2006 demandant l'avis du Bureau du Conseil économique et social.

L'importance de ce dossier pour l'avenir de notre pays et la très grande qualité du document qui vous a été remis me sont apparues justifier de notre part un examen et un débat en profondeur. Pour ce faire, les dix-neuf membres du Bureau ont accepté de s'investir pleinement dans l'étude du rapport et de consacrer en commun, à huis clos, quatre heures de réflexion et d'échange, non pas au nom des dix-huit groupes qu'ils représentent mais de leur expérience et de leur responsabilité au sein de notre Institution.

Pour répondre à votre question de la façon la plus précise et la plus concrète possible, nous avons concentré notre avis sur les vingt propositions d'actions qui sont formulées in fine par M. CHERTIER.

Sur les actions numérotées de 1 à 7 et les actions numérotées 9, 15, 17 et 20, le Bureau du Conseil économique et social est à une très forte majorité, voire à l'unanimité, favorable aux propositions avancées. Elles concernent :

- les programmes pluriannuels ;
- l'agenda partagé ;
- la présentation dudit agenda et son actualisation devant le Conseil économique et social ;
- les conditions d'élaboration des projets de lois du champ social ;
- le principe de « temps réservé » à la concertation et les modalités de ladite concertation ;
- la nécessité de revisiter la multiplicité d'instances de concertation qui souvent se chevauchent, en faisant oublier que le Conseil économique et social est constitutionnellement positionné sur ce terrain pour conseiller les pouvoirs publics ;

.../...

**Monsieur Dominique de VILLEPIN**

Premier Ministre

- le dialogue social dans la fonction publique.

Sur les actions numérotées 10, 11 et 14, une nette majorité d'avis défavorables s'est dégagée. Elles concernent :

- les contraintes que le Parlement n'a pas à subir, fut-ce dans le champ de la norme sociale ;
- le rassemblement de la composition du Conseil économique et social sur uniquement trois collèges et la conception de la société civile organisée qui en découle ;
- le vote des avis du Conseil économique et social par collège, même complété par l'édition des opinions divergentes.

Il est précisé cependant que l'avis a priori défavorable n'entraîne pas un refus de discussion et d'approfondissement concerté, d'autant plus que sur bien des points le rapprochement doit être fait entre le rapport de M. Chertier et celui de M. Hadas-Lebel.

Concernant enfin les propositions numérotées 8, 12, 13, 16, 18 et 19, les positions sont très partagées et laissent à supposer des débats internes et des concertations avec les pouvoirs publics très approfondies. Elles concernent :

- les prolongations de délais de la concertation ;
- les procédures de nomination des personnalités qualifiées du Conseil économique et social ;
- le renouvellement par tiers tous les deux ans ;
- l'ingérence du Conseil économique et social dans la simplification du tissu d'instances de concertation qui ne peut relever que du pouvoir exécutif.

Sur ces dernières questions, tout en restant très ouverts, les membres du Bureau ont estimé qu'elles ne pouvaient recevoir de réponses précises et engagées qu'après de longues concertations avec tous les groupes composant l'Institution.

Enfin, globalement, le Bureau du Conseil économique et social attire votre attention sur le fait essentiel que le positionnement comme l'organisation de l'Assemblée consultative de notre pays ne peuvent être limités au dialogue social, objet du rapport.

Je vous prie d'accepter, Monsieur le Premier Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Jacques DERMAGNE

Annexe n° 1bis : Propositions du Rapport Chertier

**Action n° 1** – Élaborer de manière concertée un programme pluriannuel de réformes prévoyant les modes d'association des partenaires sociaux et acteurs de la société civile.

**Action n° 2** – Actualiser chaque année cet agenda partagé, en lien avec le programme national de réformes présenté par la France au niveau européen.

**Action n° 3** – Procéder à une présentation de cet agenda partagé, et de ses actualisations annuelles, par le Premier ministre devant le Conseil économique et social.

**Action n° 4** – Réviser la Constitution pour indiquer, à l'article 39, qu'une loi organique est chargée de préciser les conditions d'élaboration des projets de loi préalablement à leur présentation en Conseil des ministres.

**Action n° 5** – Introduire dans le cadre de cette loi organique 41 une procédure de « temps réservé » à la concertation, posant l'exigence d'un délai minimal de trois mois entre l'annonce d'un projet d'une réforme et l'adoption du texte correspondant en conseil des ministres. Les propositions suivantes n° 6 à 10 seraient traduites dans cette loi organique.

**Action n° 6** – Indiquer qu'en amont dans de cette procédure, le gouvernement aurait à préciser les modalités de concertation retenues par lui.

**Action n° 7** – Prévoir qu'en aval, lors de la présentation en conseil des ministres, le gouvernement aurait à présenter un document sur le déroulement de la concertation et les suites qui y ont été données.

**Action n° 8** – Organiser une variante de la procédure de temps réservé pour les réformes liées au droit du travail, afin de permettre aux partenaires sociaux de se saisir, s'ils le souhaitent, du thème de réforme et de conduire des négociations sur le sujet. Le délai de la procédure serait allongé pour permettre à ces négociations d'aboutir.

**Action n° 9** – Prévoir qu'un domaine sur lequel des négociations sont engagées par les partenaires sociaux ne puisse pas, pendant la période concernée, faire l'objet d'initiatives de réforme gouvernementales ou parlementaires.

**Action n° 10** – Prévoir qu'en cas d'accord, le gouvernement ne peut que reprendre le texte des partenaires sociaux ou renoncer à son projet de réforme. De même, le parlement ne pourrait qu'accepter ou refuser en bloc le projet de loi issu de l'accord des partenaires sociaux.

**Action n° 11** – Modifier la loi organique relative au Conseil économique et social pour revoir la composition de cette instance afin de rendre cette assemblée plus représentative et l'organiser en trois collèges : représentants des salariés, représentants des employeurs, représentants de la société civile.

**Action n° 12** – Revoir la procédure de nomination des personnalités qualifiées en prévoyant en amont l'expression de besoins en compétences de l'institution et en aval un avis public de son président.

**Action n° 13** – Instaurer un système de renouvellement périodique par tiers du CES et porter le mandat à 6 ans. Revoir tous les 12 ans sa composition pour tenir compte des évolutions de la société.

**Action n° 14** – Mettre fin au système de vote individuel sur des textes au CES et organiser l'expression des positions par collèges, avec la possibilité d'opinions divergentes des membres et organisations.

**Action n° 15** – Conduire, sous le contrôle du parlement, un inventaire exhaustif des instances de concertation existantes.

**Action n° 16** – Adopter une loi d'habilitation autorisant le gouvernement à procéder par une ordonnance à une simplification drastique du paysage des instances, par suppression, fusion et rapprochement des instances existantes. Faire un rapport régulier au rapport sur cette simplification.

**Action n° 17** – Préparer, sous l'égide du secrétariat général du gouvernement, une typologie des instances, un *vade-mecum* de leurs règles de fonctionnement et des lignes directrices quant à leur composition. Tenir un tableau de bord interministériel sur le fonctionnement réel des instances existantes.

**Action n° 18** – Mettre en place des règles strictes pour éviter la profusion des instances, par exemple en prévoyant la suppression d'au moins une instance pour chaque nouvelle création ou en fixant la règle d'une instance unique par direction d'administration centrale.

**Action n° 19** – Revoir les dispositifs de consultation obligatoire sur des textes dès lors que des concertations approfondies auront été conduites en amont de la préparation des textes.

**Action n° 20** – S'appuyer sur une rénovation des instances et des procédures pour faire évoluer le dialogue social dans la fonction publique.

## Annexe n° 2 : Composition de la Commission temporaire

<b>SAISINE GOUVERNEMENTALE CONSOLIDER LE DIALOGUE SOCIAL</b>																				
<b>COMPOSITION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE</b>																				
<b>Président :</b>	M. Jacques DER MAGNE, président du Conseil économique et social																			
<b>Rapporteurs :</b>	MM. Paul AURELLI (Groupe des Personnalités qualifiées) Jean GAUTIER (Groupe de la Coopération)																			
<b>Doyen :</b>	M. Philippe DECHARTRE (Groupe des Personnalités qualifiées)																			
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center; padding: 2px;">GROUPES</th><th style="text-align: center; padding: 2px;">MEMBRES TITULAIRES</th><th style="text-align: center; padding: 2px;">MEMBRE SUPPLÉANT</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">Agriculture</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Luc GUYAU M. Jean-Paul BASTIAN M. Yves COUTURIER</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. André THÉVENOT</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">Entreprises privées</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Denis GAUTIER-SAUVAGNAC M. Jean-François VEYSSET M. Jean-Louis SCHILANSKY</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Jacques CREYSEL</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">Entreprises publiques</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Jean-Paul BAILLY</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">Mme Anne-Marie IDRAC</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">Professions libérales</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Claude MAFFIOLI</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Bernard CAPDEVILLE</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">Artisanat</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Jean LARDIN</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Patrick LIÉBUS</td></tr> </tbody> </table>			GROUPES	MEMBRES TITULAIRES	MEMBRE SUPPLÉANT	Agriculture	M. Luc GUYAU M. Jean-Paul BASTIAN M. Yves COUTURIER	M. André THÉVENOT	Entreprises privées	M. Denis GAUTIER-SAUVAGNAC M. Jean-François VEYSSET M. Jean-Louis SCHILANSKY	M. Jacques CREYSEL	Entreprises publiques	M. Jean-Paul BAILLY	Mme Anne-Marie IDRAC	Professions libérales	M. Claude MAFFIOLI	M. Bernard CAPDEVILLE	Artisanat	M. Jean LARDIN	M. Patrick LIÉBUS
GROUPES	MEMBRES TITULAIRES	MEMBRE SUPPLÉANT																		
Agriculture	M. Luc GUYAU M. Jean-Paul BASTIAN M. Yves COUTURIER	M. André THÉVENOT																		
Entreprises privées	M. Denis GAUTIER-SAUVAGNAC M. Jean-François VEYSSET M. Jean-Louis SCHILANSKY	M. Jacques CREYSEL																		
Entreprises publiques	M. Jean-Paul BAILLY	Mme Anne-Marie IDRAC																		
Professions libérales	M. Claude MAFFIOLI	M. Bernard CAPDEVILLE																		
Artisanat	M. Jean LARDIN	M. Patrick LIÉBUS																		
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tbody> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">CGT-FO</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Bernard DEVY Mme Marie-Suzie PUNGIER</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">Mme Rose BOUTARIC</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">CGT</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Pierre-Jean ROZET M. Christian LAROSE</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Alain DELMAS</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">CFDT</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Jean-Marie TOULISSE M. Yves LEGRAIN</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Francis VANDEWEEGHE</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">CFTC</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Michel COQUILLION</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Bernard VIVIER</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">CFE-CGC</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Bernard VAN CRAEYNEST</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Jean-Louis WALTER</td></tr> <tr> <td style="text-align: center; padding: 2px;">UNSA</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Luc MARTIN-CHAUFFIER</td><td style="text-align: center; padding: 2px;">M. Jacques DURON</td></tr> </tbody> </table>			CGT-FO	M. Bernard DEVY Mme Marie-Suzie PUNGIER	Mme Rose BOUTARIC	CGT	M. Pierre-Jean ROZET M. Christian LAROSE	M. Alain DELMAS	CFDT	M. Jean-Marie TOULISSE M. Yves LEGRAIN	M. Francis VANDEWEEGHE	CFTC	M. Michel COQUILLION	M. Bernard VIVIER	CFE-CGC	M. Bernard VAN CRAEYNEST	M. Jean-Louis WALTER	UNSA	M. Luc MARTIN-CHAUFFIER	M. Jacques DURON
CGT-FO	M. Bernard DEVY Mme Marie-Suzie PUNGIER	Mme Rose BOUTARIC																		
CGT	M. Pierre-Jean ROZET M. Christian LAROSE	M. Alain DELMAS																		
CFDT	M. Jean-Marie TOULISSE M. Yves LEGRAIN	M. Francis VANDEWEEGHE																		
CFTC	M. Michel COQUILLION	M. Bernard VIVIER																		
CFE-CGC	M. Bernard VAN CRAEYNEST	M. Jean-Louis WALTER																		
UNSA	M. Luc MARTIN-CHAUFFIER	M. Jacques DURON																		

UNAF	M. Joseph GUIMET	M. Hubert BRIN
Associations	Mme Édith ARNOULT-BRILL	M. Jean-Marc ROIRANT
Coopération	M. Jean GRAVE	M. Denis VERDIER
Français établis hors de France, de l'épargne et du logement	M. Henri FELTZ	M. Bernard CARIOT
Mutualité	M. Jean-Michel LAXALT	M. Étienne CANIARD
Outre-Mer	M. Younousse Goulam Mamode OMARJEE	Mme Jacqueline ANDRÉ
Personnalités qualifiées	Mme Élisabeth MORIN M. Gérard LE GALL M. Alain-Gérard SLAMA	Mme Laurence DOUVIN

#### ADMINISTRATION DE LA COMMISSION TEMPORAIRE

**Administrateurs :** M. Jean-Paul FIORINA, *directeur des services législatifs et économiques*  
 Mme Mireille LE CORRE, *administratrice de la section du travail*  
 M. Pascal ROUET, *administrateur de la section des questions économiques générales et de la conjoncture*

## **NOTE D'AMBIANCE DU PRÉSIDENT DERMAGNE, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION TEMPORAIRE**

En France, et ce depuis de longues années, le dialogue social est « encalminé » ! Ce n'est pas faute de sujets à soumettre à la discussion... Ce n'est pas, non plus, faute de partenaires sociaux en attente de se réunir pour engager des négociations... Ce n'est pas faute, loin s'en faut, de la conviction partagée de sa nécessité, car chacun mesure que, face aux défis de la mondialisation et de la financiarisation, rien ne pourra se faire sans le dialogue social... Certes, des milliers d'accords ponctuels sont signés, mais, sur les grands dossiers qui conditionnent l'avenir, force est de reconnaître l'insuffisance.

En fait, le dialogue social est en panne essentiellement car les conditions de sa réalisation ne sont plus adaptées au besoin d'une économie et d'une société modernes. Le dispositif, tel qu'il existe encore aujourd'hui, repose sur des principes et des règles énoncés, pour une large part, il y plus de quarante ans, à l'époque des Trente Glorieuses, dans le contexte syndical et professionnel de l'Après-Guerre.

La nécessité de moderniser et de consolider le dialogue social fait aujourd'hui l'objet d'un constat unanime. C'est ce qui explique que M. Dominique de Villepin, Premier ministre, ait saisi le Conseil économique et social, le 1er juin 2006, sur cette question cruciale. C'est aussi ce qui explique que le Président de la République, M. Jacques Chirac, soit venu, le 10 octobre 2006, au CES, confirmer, devant l'ensemble des organisations de la société civile et des partenaires sociaux, son ambition de donner un nouvel élan au dialogue social.

Sur cette base, le Conseil économique et social a mis en place une commission temporaire, que j'ai personnellement présidée. Notre commission a longuement travaillé pour dégager des propositions courageuses et réellement innovantes, qui conditionneront le dialogue social pour les prochaines décennies.

Pour répondre à des questions majeures : Comment renforcer la légitimité et la représentativité des organisations qui participent à ce dialogue ? Comment moderniser les règles de validité des accords collectifs ? Comment accroître la place et le rôle des organisations syndicales dans les petites et moyennes entreprises ? Comment assurer un financement pérenne et transparent de ces organisations ?

Nos deux rapporteurs, MM. Jean Gautier et Paul Aurelli, ont écouté l'ensemble des positions, travaillé avec rigueur à rapprocher les points de vue et à proposer au gouvernement des mesures très concrètes. Parmi les sincérités diversifiées qui ont été exprimées, une très large majorité (132 voix contre 58, et 8 abstentions) a opté pour une réforme en profondeur des modalités fondatrices du dialogue social : supprimer la notion de présomption irréfragable, pour donner la priorité aux logiques de l'adhésion et de l'élection ; appliquer le principe de majorité relative aux règles d'adoption des accords collectifs, développer la représentation syndicale dans les PME avec une plus grande autorité donnée aux branches et aux territoires, instaurer de nouveaux financements des organisations, dans un souci de transparence et d'efficacité qui doivent succéder à des complexités et des émiettements.

La « balle » est maintenant dans le camp des élus de la nation. Le CES a pour mission constitutionnelle de conseiller les pouvoirs publics. Il prononce le « premier mot » de l'expertise quotidienne. Le « dernier mot » revient au gouvernement et au Parlement. J'espère que les élus sauront tirer les enseignements de nos constats et s'inspirer de nos propositions qui montrent que, dans le respect des uns et des autres, les réformes sont toujours possibles, même lorsqu'elles sont profondes.

Je suis confiant. En effet, depuis le vote de cet avis, les grands mouvements politiques se sont emparés du sujet et ont manifesté leur souhait d'intégrer la problématique du dialogue social dans les thèmes des campagnes électorales présidentielles et législatives. Pour sa part, le Premier Ministre - auquel j'ai officiellement remis, avec les rapporteurs, l'avis du CES le 5 décembre dernier - a annoncé la mise en chantier d'un avant-projet de loi visant à modifier les règles de la représentativité syndicale. Je sais que MM. Jean-Louis Borloo et Gérard Larcher y travaillent activement.

Je pense donc que l'avis du CES sur le dialogue social a engagé un mouvement de réflexion et d'action qui aura des suites concrètes dans les prochains mois, dans un domaine qui relève de ceux qui conditionnent l'avenir de notre pays.

**AVIS N° 2006-23 DU 29 NOVEMBRE 2006**  
**CONSOLIDER LE DIALOGUE SOCIAL**  
**PRÉSENTÉ PAR MM. PAUL AURELLI ET JEAN GAUTIER**

Par lettre en date du 31 mai 2006, le Premier ministre a saisi le Conseil économique et social sur le thème *Consolider le dialogue social*<sup>1</sup>.

Le Bureau du Conseil économique et social a confié à une commission temporaire la préparation du projet d'avis et a désigné MM. Paul Aurelli et Jean Gautier comme rapporteurs.

\*  
\* \* \*

### INTRODUCTION

La notion de « *dialogue social* » est aujourd’hui couramment utilisée mais rarement définie avec précision, les différents acteurs pouvant dès lors lui donner des significations éminemment variables : dans la mesure où elle ne désigne, *a priori*, ni une forme identifiée, ni un niveau précis (information, consultation, concertation, négociation), chacun peut y mettre le contenu qu'il souhaite, avec les questions de méthode et tous les risques de malentendus que cela induit quant au degré d’implication des interlocuteurs dans la décision.

Pour sa part, l’Organisation internationale du travail (OIT) définit le dialogue social comme incluant tous les types de négociation, de consultation ou simplement d’échange d’informations entre les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions présentant un intérêt commun relatives à la politique économique et sociale. D’un point de vue général, trois motivations principales peuvent être invoquées pour justifier la nécessité d’un dialogue social de qualité : d’abord, la prise en considération des contributions de l’ensemble des parties prenantes peut permettre d’établir un constat commun et d’améliorer le processus de décision ainsi que la résolution des conflits d’intérêts ; ensuite, un effort de pédagogie conditionne de plus en plus la compréhension par tous les interlocuteurs des mesures envisagées ; enfin, décider sans prendre appui sur un dialogue préalable peut être contre-productif.

Son bon fonctionnement peut, plus largement, permettre de résoudre des problèmes sociaux, d’encourager la bonne gestion des affaires publiques, de favoriser la stabilité sociale tout en stimulant le progrès économique. En définitive, son objectif principal n'est autre que de favoriser une démarche participative.

---

<sup>1</sup> L’ensemble du projet d’avis a été adopté au scrutin public par 132 voix contre 58 et 8 abstentions (voir le résultat du scrutin n° 1 en annexe).

Si le terme de dialogue social recouvre une acception large, la négociation collective revêt un caractère juridique. Formalisée par les partenaires sociaux, fondée sur une démarche contractuelle, elle vise à l'élaboration des accords collectifs, liés aux conditions d'emploi, de formation professionnelle, de travail et aux garanties sociales des salariés. Le dialogue social ne peut s'apprécier en dehors de la notion de compétitivité des entreprises, celle-ci devant s'entendre au sens large du terme qui intègre tant les données économiques que sociales.

La négociation collective est donc un moyen privilégié pour dégager des compromis permettant de concilier des intérêts parfois divergents. Cette démarche contractuelle répond à la nécessité de favoriser la croissance économique, le progrès social et les conditions d'emploi des salariés.

Cette composante du dialogue social dans notre pays n'est ni médiocre ni au point mort mais reste insuffisante sur des pans entiers relevant de son ressort. Néanmoins, de nombreux accords sont signés tant au niveau des branches et des entreprises qu'au niveau interprofessionnel. La « position commune sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective » adoptée par quatre syndicats de salariés et trois organisations d'employeurs en juillet 2001, qui a inspiré la loi du 4 mai 2004, constitue un pas important dans l'élaboration de nouvelles bases du dialogue social. Le Conseil économique et social considère néanmoins qu'il ne s'agit que d'une première étape et que ce mouvement doit être poursuivi et renforcé pour donner une place plus importante à la politique contractuelle dans l'espace social aujourd'hui occupé dans des proportions trop importantes par la loi et le règlement.

Dès lors que le rôle des partenaires sociaux en tant que producteurs de normes sera accru, la question de la légitimité qui leur est reconnue et, partant, de leur représentativité sera d'autant plus prégnante.

Cette aspiration des partenaires sociaux que le Conseil économique et social va traduire dans cet avis est confortée par la déclaration du Président de la République devant notre assemblée le 10 octobre 2006 :

*« ... Il faut sortir de la logique du conflit encore trop présente dans notre pays. Il faut fonder une culture de la négociation, du compromis, de la responsabilité.*

*Cela suppose une véritable révolution des esprits. Ma conviction, c'est que chacun - État, syndicats, organisations patronales - est désormais prêt à s'engager plus encore qu'aujourd'hui, à prendre ses responsabilités, à ne plus hésiter à se remettre en question.*

*L'État reste encore trop souvent arc-bouté sur une conception abstraite de l'intérêt général. La primauté de la démocratie représentative ne signifie pas que l'État doit tout faire et encore moins qu'il doit tout faire tout seul. La légitimité de l'alternance politique ne justifie pas non plus les logiques de table rase, les coups systématiques dans les politiques. Elle ne justifie pas les*

*changements incessants de législation, où l'effet d'annonce l'emporte trop souvent sur l'efficacité, voire sur la réalité de l'action.*

*Les partenaires sociaux doivent eux aussi accélérer leurs évolutions. Les syndicats doivent se libérer d'une ancienne tradition excessivement protestataire qui débouche trop souvent sur l'affrontement et, au bout du compte, sur le conservatisme. Il faut rompre avec cette idée que s'engager, ce serait en quelque sorte se compromettre. Accepter la modernisation de certains droits, si c'est pour plus de progrès social, c'est normal.*

*Mieux prendre en compte l'intérêt de toutes celles et de tous ceux qui ne sont pas toujours directement en lien avec les syndicats, mais qui aspirent à un marché du travail plus ouvert et plus dynamique, c'est important. Je pense aux jeunes, aux chômeurs, aux exclus, aux salariés précaires.*

*Quant aux organisations patronales, elles ont raison de demander plus de reconnaissance du rôle de l'entrepreneur et de l'entreprise. Mais elles ont parfois aussi tendance à se complaire dans une vision trop étroite des intérêts de l'entreprise : comme si le dynamisme économique du pays pouvait s'accommoder de l'exclusion de catégories entières de personnes du marché du travail. Comme si la juste augmentation des salaires était un frein à la croissance.*

*Pour accélérer ces évolutions, il nous faut aujourd'hui changer les règles du jeu, et construire une nouvelle architecture de la responsabilité... ».*

C'est dans ce contexte que le Conseil économique et social se propose de répondre au gouvernement en s'appuyant pour l'essentiel sur les réflexions élaborées à l'occasion du rapport Hadas-Lebel.

Il ne s'agit pas néanmoins dans cet avis de renvoyer à des réformes hypothétiques mais bien de retenir, d'une part, des priorités, d'autre part, des étapes pour chaque item. Cette prise en compte du facteur temps est liée à un souci de réalisme et d'efficacité mais doit rester guidée par un fil directeur autour de l'objectif constant de consolidation du dialogue social.

Conformément à la lettre de saisine du Premier ministre, le présent avis est centré sur les quatre thèmes analysés par le rapport Hadas-Lebel concernant le dialogue social formalisé dans le secteur privé, à savoir :

- la représentativité des organisations syndicales de salariés et d'employeurs ;
- la négociation collective et la validité des accords collectifs ;
- la négociation collective dans les petites et moyennes entreprises ;
- les moyens des organisations syndicales.

Outre ces quatre thèmes, l'avis évoquera également *in fine* les aspects spécifiques que peut revêtir, en complément des principes généraux communs à tous les salariés, le dialogue social dans la Fonction publique ainsi que dans les collectivités d'Outre-mer. Sera également évoqué dans cette dernière partie l'élargissement du dialogue social à l'ensemble de la société civile au-delà du champ strict de la négociation collective entre partenaires sociaux.

#### I - La Représentativité des organisations syndicales et professionnelles

Pour que le dialogue social soit consolidé, il faut, d'une part, un champ de négociation collective suffisamment large afin que la production de normes sociales ne provienne plus quasi exclusivement de la loi et du règlement. Il faut, d'autre part, des acteurs dont la représentativité ne puisse être contestée par ceux au nom de qui ils négocient et auxquels vont s'appliquer les accords conclus, qu'ils soient ou non syndiqués. Or, la légitimité des acteurs actuels est fragilisée par une contestation rampante et les salariés deviennent aujourd'hui trop souvent étrangers à l'action syndicale quotidienne. Faute d'une image valorisée de l'adhésion et de l'action syndicales, ils ne s'engagent pas assez dans les organisations syndicales et donc ne participent pas à l'élaboration de la plate-forme revendicative. Le rôle des syndicats s'inscrivant dans la défense des intérêts collectifs de tous les salariés, il y a lieu d'encourager l'adhésion syndicale et d'éviter qu'en l'absence d'interlocuteurs syndicaux dans l'entreprise, les salariés se sentent à l'écart des négociations qui pourtant les concernent. Ainsi, un plus grand nombre de salariés pourront s'impliquer dans l'élaboration des accords et contribuer au développement du syndicalisme. Alors que sont apparus à certaines époques des groupements spontanés à l'occasion des conflits, l'augmentation du nombre d'organisations syndicales n'a pas amélioré le taux global de syndicalisation.

Les difficultés - du syndicalisme résultent en partie de l'environnement socio-économique. Dans la phase d'expansion des trente glorieuses pendant laquelle s'est construit le droit social en vigueur aujourd'hui, il était de l'intérêt mutuel des partenaires sociaux de négocier, pour partager au mieux les bénéfices de la croissance. Aujourd'hui, la donne a changé, du fait d'une concurrence plus vive dans une économie mondialisée qui fragilise les entreprises dont l'activité, quelle que soit leur taille, reste la seule source de création de richesse et d'emploi. Mais, ainsi que l'a exprimé le Président de la République, le pays ne peut « *s'accorder de l'exclusion de catégories entières de personnes du marché du travail* ».

Pour autant, le dialogue social doit être revigoré, afin que les partenaires sociaux (organisations syndicales de salariés et d'employeurs) prennent toute leur place dans l'organisation des relations du travail et tracent ainsi les perspectives d'un renouveau du dialogue social fondé sur la négociation collective. C'est une démarche que les entreprises ont aussi intérêt à prendre en compte, dès lors que le climat social, qui résulte d'un dialogue constructif, est un élément de leur compétitivité.

#### A - LA SITUATION ACTUELLE DOIT ÊTRE RÉFORMÉE

Parmi les organisations syndicales de salariés, cinq d'entre elles (CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, CGT-FO) bénéficient d'une présomption de représentativité « irréfragable », c'est-à-dire, selon le dictionnaire, « qu'on ne peut pas récuser ». Cette prérogative établie par des textes de 1950 et 1966 et dont la liste des bénéficiaires n'a pas été actualisée depuis 40 ans, bien que le gouvernement eut pu la modifier, confère à ces organisations la capacité de négociation des accords aux niveaux national, interprofessionnel et de branche. En outre, dans les entreprises, elles sont *a priori* réputées représentatives des salariés pour fonder des sections syndicales et présenter des candidats aux élections professionnelles dès le premier tour.

Les organisations syndicales qui ne bénéficient pas de cette présomption doivent prouver leur représentativité aux niveaux de la branche ou de l'entreprise au regard de critères fixés en 1950 par le Code du travail (effectifs, indépendance, existence de cotisations, expérience, ancienneté et attitude patriotique pendant l'occupation) auxquels, depuis, la jurisprudence a ajouté l'audience (essentiellement mesurée par les résultats électoraux) et l'activité (caractérisée par le dynamisme des actions menées). La représentativité est appréciée au niveau de la branche par le ministre chargé du Travail et au niveau de l'entreprise par le juge d'instance. En aucun cas, ces organisations ne sont habilitées à agir au niveau national au même titre que les organisations syndicales bénéficiant de la présomption irréfragable.

Cette situation qui pouvait avoir sa justification dans le contexte historique de l'après-guerre apparaît aujourd'hui largement obsolète. La présomption irréfragable de représentativité avait été mise en place pour faciliter l'implantation syndicale dans l'entreprise et éviter les contentieux multiples et systématiques. Aujourd'hui, le principe d'une représentativité syndicale conférée à certains *ad vitam aeternam* par la puissance publique n'est plus compris. C'est une des sources de distanciation pour les salariés eux-mêmes. Notre assemblée considère qu'une nouvelle définition de la représentativité des organisations syndicales de salariés s'avère nécessaire : c'est une exigence d'équité, de réalisme, d'efficacité et de démocratie qui doit enrichir le présent et l'avenir.

Pour les organisations syndicales d'employeurs, la situation est différente mais devrait être approfondie.

De fait, trois organisations, le MEDEF, la CGPME et l'UPA, interviennent principalement au niveau interprofessionnel, auxquelles il convient d'ajouter selon les secteurs la FNSEA et l'UNAPL. Leur représentativité relève du champ de leur intervention et de l'adhésion des entreprises, mais leur poids relatif dans les instances de concertation ou de négociation résulte soit de décisions des pouvoirs publics (nombre de sièges à la Commission nationale de la négociation collective), soit d'accords entre les organisations et non pas de mesures d'audience à partir de résultats électoraux (à cet égard, les élections prud'homales ne sont pas éclairantes puisque ces principales organisations d'employeurs font liste commune). Sont en réalité absents les employeurs des entreprises coopératives, mutualistes et associatives (USGERES, UNIFED, GEMA), même si certains mouvements coopératifs de la banque, de l'assurance, et de l'agriculture ont pour leur part des organisations d'employeurs représentatives. La situation des employeurs de l'économie sociale est certainement à réexaminer compte tenu du poids économique de ces organisations et des nombreux emplois en développement dans leurs secteurs d'activités (services à la personne, secteur sanitaire et social, sport, animation...).

En toute chose, il importe de prendre toute précaution pour éviter une confusion éventuelle des rôles de salariés et d'employeurs.

Les débats liés à l'extension de l'accord du 12 décembre 2001 entre l'UPA et les organisations syndicales mettent en évidence la nécessité d'une clarification sur les conditions d'intervention des différentes organisations professionnelles dans le dialogue social.

#### B - LES PRINCIPES D'ÉVOLUTION

Notre assemblée réaffirme son attachement au libre exercice du droit syndical dans les entreprises. C'est pour les salariés la garantie de l'expression et de la sauvegarde de leurs droits. Pour les chefs d'entreprise, c'est un facteur de cohésion, de stabilité et, partant, d'efficacité économique, en particulier lorsque la mondialisation et la financiarisation créent des difficultés incontestables : les bonnes parades ne peuvent venir qu'en concertation entre employeurs et salariés (*cf. avis sur Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux-disant social* adopté par le Conseil économique et social le 25 octobre 2006).

La liberté syndicale est un droit constitutionnel qui figure dans le préambule de la Constitution de 1946 (tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix) et chaque organisation syndicale s'inspire de valeurs qui lui sont propres dans la diversité desquelles les salariés peuvent se reconnaître.

Si la montée des individualismes qui marque la société contemporaine suggère d'augmenter l'offre syndicale, la présence au sein des entreprises - notamment du secteur public - de nouvelles organisations n'a pas induit une dynamique en faveur du renouveau syndical. Toute mesure qui n'aurait pour finalité que de réduire l'offre syndicale n'aboutirait sans doute pas à améliorer le faible taux de syndicalisation constaté aujourd'hui.

La reconnaissance des acteurs du dialogue social ne devrait plus reposer d'abord sur des critères administrés mais en premier lieu sur la capacité des organisations syndicales à défendre les intérêts des salariés aux différents niveaux de la négociation (interprofessionnelle, de branche ou d'entreprise) sanctionnée à chacun de ces niveaux par le choix des salariés.<sup>2</sup> La légitimité des organisations syndicales repose avant tout sur leur capacité à élaborer des propositions collectives, mobiliser les salariés pour la défense de leurs intérêts collectifs, informer les salariés des résultats obtenus, demander leur avis et garantir la bonne exécution des accords résultant de la négociation collective. Cette capacité se manifeste d'abord par leur nombre d'adhérents, mais elle va au-delà des seuls militants ou adhérents. Celle-ci intéresse aussi tous les salariés qui sans être adhérents, se reconnaissent dans les initiatives, les prises de position ou les accords conclus par les organisations syndicales. L'influence, et donc la représentativité<sup>2</sup> d'une organisation syndicale, peut aussi s'apprécier à partir des suffrages qu'elle recueille lors des consultations électorales auxquelles sont appelés les salariés. C'est d'ailleurs cette tendance que privilégie la jurisprudence, comme le note Raphaël Hadas-Lebel dans son rapport :

*« ... Les résultats aux élections sont depuis longtemps combinés par la jurisprudence avec les effectifs - voire remplacent ces derniers - pour mesurer globalement l'audience. Ce critère nouveau tient implicitement compte de l'affaiblissement du nombre des adhérents des organisations syndicales pour prendre en considération leur influence sur l'ensemble des salariés. La Cour de cassation a d'ailleurs plus récemment utilisé le critère d'influence, qui combine l'audience et l'indépendance... »*

*... Comme on le voit, la jurisprudence s'est peu à peu éloignée de la lettre des critères pour les infléchir et les compléter dans le sens d'une adaptation plus fine aux réalités d'un syndicalisme de représentation plus que d'adhésion... ».*

---

<sup>2</sup> Un amendement déposé par le groupe de la CFTC tendait à supprimer « *sanctionnée à chacun de ces niveaux par le choix des salariés* », à ajouter « *Cette reconnaissance peut avoir lieu à chacun de ces niveaux.* » et à remplacer huit lignes plus bas « *L'influence, et donc la représentativité* » par « *L'influence, élément constitutif de la représentativité* ». Il a été rejeté par un vote au scrutin public par 103 voix contre 65 et 25 abstentions. (voir le résultat du scrutin n° 2 en annexe).

En outre, dans un souci d'équité, il paraît normal que toutes les organisations syndicales, dès lors qu'elles sont indépendantes et légalement constituées et se révèlent à jour de toutes formalités, se voient appliquer les mêmes critères de représentativité.

Il en résulte que l'arrêté du 31 mars 1966 n'est plus en harmonie avec les nécessités de l'enrichissement du dialogue social et doit être abrogé. Le caractère « irréfragable » de la présomption de représentativité doit être abandonné au profit de la notion plus moderne de « représentativité nationale » mettant plus en confiance les salariés et permettant aux organisations concernées de négocier des accords nationaux et interprofessionnels, de désigner des délégués syndicaux dans les entreprises et de présenter des candidats aux élections professionnelles dès le premier tour.

Dès lors, la reconnaissance de « représentativité nationale » devient plus « incontestable » qu'« irréfragable ». Elle ne pourrait être revue qu'en fonction des choix exprimés par les salariés lors de consultations électorales dont la périodicité et les modalités restent à définir.

Certains groupes de notre assemblée, en particulier parmi les partenaires sociaux, adhèrent à l'idée d'une suppression du caractère irréfragable de la représentativité. Ils rappellent leur attachement prioritaire au syndicalisme d'adhésion par rapport à un syndicalisme de représentation. Mais ils estiment qu'un élément principalement électoral dans les modalités de reconnaissance de la représentativité syndicale induirait des effets indésirables, non mesurables actuellement. Cette préoccupation les conduit à préférer une adaptation des dispositions actuelles sur les bases suivantes.

Dès lors qu'aurait été posé le principe que l'arrêté du 31 mars 1966 doit être actualisé, en abandonnant le caractère irréfragable de la représentativité, il conviendrait de prendre trois catégories de dispositions.

La première, consisterait à modifier l'arrêté de 1966 pour conférer une représentativité, qui ne serait plus « irréfragable » mais « nationale », sur la base des critères actuels y compris ceux retenus par la jurisprudence (audience, activité) et en remplaçant « l'attitude patriotique sous l'occupation » par « le respect des valeurs républicaines ». Ce nouvel arrêté n'aurait aucune peine à confirmer la représentativité « nationale » des cinq confédérations syndicales dotées aujourd'hui de la représentativité « irréfragable ».

La deuxième, qui nécessiterait un peu de temps pour être mise sur pied, reposera sur l'idée d'une révision régulière de la liste des organisations syndicales dotées de la représentativité nationale, par exemple tous les cinq ans, sur la base des critères précités. Ce délai de cinq ans paraît approprié pour installer la légitimité des organisations syndicales dans la durée. Une révision trop fréquente de cette liste serait source d'instabilité et de contestation permanente avec les risques de surenchère ou d'immobilisme que cela pourrait entraîner.

La troisième aurait pour objet de constituer une instance indépendante qui apprécierait la situation des organisations syndicales à l'aune de ces critères et qui leur attribuerait en conséquence la représentativité nationale. Le gouvernement reprendrait alors les conclusions de cette commission temporaire sous la forme réglementaire, pour qu'il en découle les différents droits attachés à la représentativité nationale.

Ce système est pratiqué à des degrés divers dans de nombreux pays d'Europe et n'entraîne aucune contestation de la représentativité ainsi attribuée aux organisations syndicales. Il est à noter parallèlement qu'aucun pays d'Europe, à l'exception peut-être de l'Espagne, n'introduit aujourd'hui une dimension électorale pour apprécier la représentativité d'une organisation syndicale.

#### C - PROPOSITIONS

Dès lors que le Conseil économique et social reconnaît majoritairement le principe selon lequel le choix, par les salariés, des organisations appelées à les représenter dans les négociations doit se fonder, entre autres mais principalement, sur des élections, il importe de définir les clauses qui doivent figurer expressément au cahier des charges de cette mesure de la représentativité des organisations.

Premièrement, il doit s'agir d'organisations syndicales légalement constituées et indépendantes. À cet égard, les critères figurant à l'article L. 133-2 du Code du travail dans la section « conventions et accords susceptibles d'être étendus » et inscrits dans le droit positif par la loi du 11 février 1950 relative aux conventions collectives doivent être revus pour devenir les conditions objectives à remplir par les organisations candidates à ce suffrage. Ces conditions (déclaration de leur organisation, nombre minimum d'adhérents, cotisations, ancienneté minimum...) devraient présenter un caractère objectif facilement contrôlable et non soumis à interprétation possible par le juge en cas de contentieux.

Deuxièmement, la mesure de la représentativité des organisations devrait résulter de consultations permettant à tous les salariés et quelle que soit la taille de leur entreprise d'élire leurs délégués. En effet, la légitimité des organisations ne pourra que se trouver renforcée si la base électorale est la plus large possible et si le taux de participation est élevé.

Troisièmement, afin de réinstaller dans le dialogue social les deux acteurs de l'entreprise que sont le salarié et l'employeur, il importe que le choix par les salariés des organisations appelées à les représenter s'effectue dans la mesure du possible sur les lieux de travail en faisant si nécessaire appel aux NTIC. Il convient également d'établir un lien concret entre le salarié et l'organisation syndicale sur laquelle il choisit de porter ses suffrages. Il est important que toute élection porte sur des personnes reconnues par une organisation. Il s'agit d'un

principe essentiel pour établir une relation de confiance entre les salariés et les syndicats.

Quatrièmement, afin d'installer la légitimité des organisations syndicales dans la durée, il importe que les consultations permettant d'asseoir la représentativité des organisations interviennent à des intervalles de temps suffisamment longs. Une répétition trop fréquente serait source d'instabilité et de campagne électorale permanente avec les risques de surenchère ou d'immobilisme que cela pourrait entraîner.

Pour notre assemblée, c'est sur ces bases que devraient être définis le ou les scrutins permettant de mesurer la représentativité des organisations. Il conviendrait également de préciser, à cette occasion, le seuil de représentativité à retenir pour permettre de sélectionner sans exclure (un seuil égal ou supérieur à 5 % pourrait être retenu), et en tenant compte de la spécificité reconnue à la CFE-CGC pour la représentation de l'encadrement.<sup>3</sup>

Pour les organisations professionnelles, il conviendra de procéder à un examen attentif de l'application actuelle des critères de représentativité au niveau interprofessionnel mais surtout au niveau des branches professionnelles.

## **II - LA VALIDITÉ DES ACCORDS COLLECTIFS**

Produit direct du dialogue social formalisé, l'accord collectif, qu'il soit interprofessionnel, de branche ou d'entreprise, engage les deux parties, patronale et syndicale. Il est créateur de règles relatives à l'emploi et aux conditions de travail, dont les conséquences sont d'autant plus importantes que le principe de faveur, qui veut que toute négociation à un niveau inférieur soit plus favorable au salarié, a été entamé par le développement du droit dérogatoire. Il apparaît essentiel que les droits négociés, portant sur des aspects aussi substantiels que la rémunération, le temps de travail, la formation professionnelle, etc. soient perçus comme légitimes par les salariés.

En toute logique, un accord qui a vocation à défendre des intérêts collectifs semblera d'autant plus légitime qu'il sera accepté par un nombre important des salariés auxquels il s'applique, a fortiori en cas d'extension. C'est donc bien l'expression du plus grand nombre qui doit être recherchée et, partant, l'avis majoritaire des salariés qui doit s'exprimer dans la signature d'un accord collectif.

---

<sup>3</sup> Un amendement déposé par le groupe de la CFTC visait à insérer à la fin de ce paragraphe la phrase suivante : «*La reconnaissance de la représentativité entraînerait les mêmes effets qu'actuellement en particulier sur le droit de signer des accords, de désigner des délégués syndicaux, de présenter des candidats au 1<sup>er</sup> tour des élections.*». Il a été rejeté par un vote au scrutin public par 106 voix contre 58 et 32 abstentions (voir le résultat du scrutin n° 3 en annexe).

## A - UN CADRE JURIDIQUE EN DEVENIR

La loi du 4 mai 2004, s'inspirant sur ce point de la position commune du 16 juillet 2001, a déjà modifié en profondeur les règles de la négociation collective. Avant cette loi, un accord était valide dès lors qu'il recueillait la signature d'une seule organisation syndicale de salariés représentative. En application de la nouvelle législation, l'accord, pour être valide, doit soit faire l'objet d'une approbation majoritaire, soit ne pas avoir fait l'objet d'une opposition majoritaire des organisations syndicales représentatives, en nombre ou en voix.

La déclinaison précise de ces principes à chacun des trois niveaux de négociation témoigne de la prépondérance conférée, de fait, au droit d'opposition majoritaire. En effet, au niveau interprofessionnel, c'est le droit d'opposition de la majorité en nombre des organisations syndicales représentatives qui s'applique. Au niveau de la branche, un accord de branche dit « de méthode » peut fixer la règle de la majorité, mais en l'absence d'accord de méthode étendu, c'est le droit d'opposition de la majorité en nombre des organisations syndicales représentatives qui prévaut. Au niveau de l'entreprise, un accord de branche étendu peut fixer le principe majoritaire applicable, mais à défaut d'un tel accord, c'est là encore le droit d'opposition des organisations syndicales majoritaires en voix qui s'applique.

Deux ans après son entrée en vigueur, il apparaît que les possibilités offertes par cette nouvelle législation ont été peu utilisées, notamment en ce qui concerne l'évolution du droit d'opposition majoritaire vers une majorité d'engagement, comme en témoigne l'existence à ce jour d'un seul accord de branche de méthode.

## B - LES PRINCIPES D'ÉVOLUTION

Une évaluation de cette loi est prévue à la fin de l'année 2007. Le Conseil économique et social se félicite du principe de cette évaluation et considère qu'il convient de respecter l'échéance prévue avant d'envisager toute nouvelle réforme du droit.

Certains groupes de notre assemblée considèrent en conséquence qu'il n'y a pas lieu d'anticiper les conclusions tant que l'évaluation n'a pas été faite paritaire. L'opportunité et les effets d'un passage du droit d'opposition majoritaire à la majorité d'engagement devraient être, selon eux, évalués avant d'engager une telle évolution. Ils estiment que les dispositions de la loi du 4 mai 2004 ont parfaitement fonctionné jusqu'ici avec une palette d'accords majoritaires, d'accords n'ayant pas fait l'objet d'une opposition majoritaire, ou d'accords non entrés en vigueur pour cause d'opposition majoritaire.

Ils considèrent qu'une évolution des règles de validité des accords vers une majorité d'engagement constituerait un risque de blocage de la négociation collective, alors que le droit d'opposition majoritaire dans l'entreprise, est à la source d'un langage de vérité et de responsabilité. Pour l'employeur, qui doit s'assurer avant de signer un accord avec un ou des syndicats minoritaires, que ce projet d'accord ne rencontrera pas d'opposition absolue de la part du ou des organisations majoritaires dans l'entreprise, sous peine de faire perdre toute crédibilité à sa signature. Pour le ou les syndicats majoritaires, qui, avant d'user de leur droit d'opposition, doivent s'assurer que, malgré leur caractère majoritaire, ils sont bien en ligne avec les salariés de l'entreprise, sous peine de mettre en cause leur propre crédibilité. Pour le ou les syndicats minoritaires, qui n'ont guère intérêt à signer des accords s'ils n'ont pas la quasi-assurance que le ou les syndicats majoritaires qui, par hypothèse, refusent de signer lesdits accords, n'ont pas l'intention d'user de leur droit d'opposition, toujours sous peine de mettre en cause leur crédibilité.

Ceci n'exclut pas une évolution dès lors qu'un bilan objectif de la loi du 4 mai 2004 aura pu être fait dans les délais prévus.

Toutefois, une majorité de notre assemblée considère qu'en raison de la proximité de l'échéance, il convient d'ores et déjà de dégager un certain nombre de principes d'évolution pour guider l'évaluation qui sera faite en 2007. Dans la mesure où le législateur envisage de moderniser les conditions du dialogue social en donnant plus de place à la négociation collective interprofessionnelle, les questions de validité des accords comme celle de la légitimité des acteurs peuvent, en effet, se poser de façon plus pressante. Dans cette dernière perspective, le Conseil souligne, en tout état de cause, le lien nécessaire entre une réforme des règles de validité des accords collectifs et une évolution des règles de représentativité précédemment évoquées.

Deux principes devraient ainsi guider les évolutions s'agissant de la validité des accords collectifs.

En premier lieu, dans l'esprit de la position commune du 16 juillet 2001 dont la loi du 4 mai 2004 constitue la première traduction et en vertu du principe majoritaire affiché par ce texte, la perspective doit bien être d'aller vers une approbation majoritaire par les salariés des accords qui les concernent, c'est-à-dire vers une majorité d'engagement ou « positive ».

En second lieu, cette majorité doit être fondée sur le choix majoritaire des salariés. Il s'agit bien d'affirmer le principe de l'approbation par une ou des organisations syndicales représentant une majorité de salariés en voix, et non pas une majorité d'organisations en nombre. En effet, cette dernière ne garantit pas systématiquement la représentation d'une majorité de salariés. C'est ce second principe qui suppose que la réflexion soit préalablement aboutie s'agissant des règles de représentativité des organisations syndicales afin de pouvoir mesurer la part relative de chacune.

Ces deux principes répondent à des préoccupations de simple bon sens clairement compréhensibles par tous les salariés comme les chefs d'entreprises, tant il apparaît que les arcanes de la loi du 4 mai 2004 sont porteuses d'une complexité qui nuit à sa compréhension.

#### C - PROPOSITIONS

Fort de ces principes, mais animé avant tout par un souci de pragmatisme visant à tout faire pour favoriser le développement de la négociation collective, le Conseil économique et social souhaite réduire au maximum les risques de blocages en suggérant de passer dans un premier temps du droit d'opposition majoritaire à la majorité relative qui conduit au même résultat mais dans une dynamique différente. À chaque niveau de négociation, un accord serait donc valide dès lors qu'il serait signé par une ou des organisations représentant la majorité relative des salariés en voix. Cette phase transitoire pourrait permettre de s'acheminer sereinement, et en faisant du temps un allié, vers l'accord majoritaire.

Il peut apparaître, en effet, difficile d'obtenir dans un premier temps un aval majoritaire, mais quatre éléments doivent permettre d'atténuer cette crainte.

Tout d'abord, les nouvelles règles peuvent conduire à un changement de culture entre organisations et à l'intérieur de celles-ci, qu'il convient de ne pas minimiser. Dès lors qu'un accord sera reconnu porteur de l'expression d'une majorité de salariés, il apparaît à la fois plus facile et incitatif de tout mettre en œuvre en vue de la conclusion d'un texte. En effet, le droit d'opposition majoritaire semble contraindre à une position ferme et explicite de refus, susceptible de cristalliser les divergences.

Par ailleurs, il ne s'agirait pas non plus de considérer que toute négociation doit aboutir, mais d'accepter qu'un accord puisse être rejeté s'il est considéré comme insatisfaisant par les organisations représentant une majorité de salariés.

Enfin, de fait, une majorité relative exprimée ne serait pas plus risquée en termes de blocage que le droit d'opposition. La même position des uns et des autres pourrait conduire, quel que soit le système, à permettre la conclusion d'un accord. Du point de vue des principes visant à revaloriser le dialogue social, le Conseil considère que le message émis est beaucoup plus positif pour l'ensemble des salariés si l'on raisonne en termes d'approbation majoritaire, même relative et sur la base des seules organisations s'exprimant, que si l'on met en exergue un droit d'opposition.

Ceux des groupes de notre assemblée qui sont les plus réservés sur cette évolution conviennent que la réflexion pourrait se poursuivre sur l'idée de passer, au seul niveau de l'entreprise du droit d'opposition majoritaire à un système de majorité relative qui conduirait au même résultat : un accord serait donc valide dès lors qu'il serait signé par une ou des organisations représentant

un nombre de voix supérieur à celui des organisations qui ont exprimé leur opposition.

Selon le Conseil économique et social, une évolution vers l'accord majoritaire, à chaque niveau de négociation, sous réserve de l'évaluation de la loi du 4 mai 2004 et de l'inscription, en tout état de cause, de la réforme dans le temps, devrait contribuer à consolider le dialogue social. De la même façon que la légitimité des acteurs de ce dialogue suppose une réforme des règles de la représentativité, la légitimité des accords nécessite une réforme du droit de la négociation collective favorisant la prise en compte de l'expression majoritaire des salariés.

### **III - LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES**

La qualité et la richesse du dialogue social pour et dans les Petites et moyennes entreprises (PME) représentent un véritable enjeu non seulement pour les conditions de travail et de vie des salariés mais aussi pour le fonctionnement et la compétitivité des entreprises. En effet, même si un dialogue informel existe au quotidien dans ces entreprises du fait de la proximité et de la qualité des relations personnelles entre le chef d'entreprise et les salariés, le Conseil économique et social considère qu'il n'en demeure pas moins nécessaire d'encourager par tous les moyens l'instauration de véritables négociations entre salariés et employeurs sur tous les aspects de la vie de ces entreprises.

#### **A - L'INSUFFISANCE RELATIVE DU DIALOGUE SOCIAL DANS LES PME**

Alors que les PME (entreprises de moins de 250 salariés) représentent environ 60 % de l'ensemble de l'emploi salarié, dont celles de moins de 50 salariés près de la moitié, ces entreprises se caractérisent par une faible représentation des salariés, qu'il s'agisse des institutions élues ou des délégués syndicaux désignés. Le dialogue social dans ces entreprises, et particulièrement pour les plus petites d'entre elles, reste, de fait, à un niveau jugé insuffisant par l'ensemble des partenaires sociaux. Toutefois, quelques secteurs spécifiques assurent une vie conventionnelle dynamique, comme l'agriculture qui a mis en place un accord le 21 janvier 1992.

Cette situation résulte principalement de la faiblesse, voire de l'absence ou même du rejet de l'implantation syndicale au sein des PME qui peut s'expliquer de diverses façons, allant du peu d'intérêt des salariés pour le fait syndical, souvent lié à une méconnaissance de son rôle et de son apport au bénéfice de la collectivité de travail, à leurs craintes de répercussions personnelles de la part de certains employeurs qui ressentent la présence syndicale avant tout comme une contrainte supplémentaire. Notre assemblée considère qu'il est impératif de rechercher des voies de progrès dans ce domaine, en réfléchissant à des modes innovants, adaptés et empreints de pragmatisme.

À cet égard, il importe de souligner que la problématique de l'implantation syndicale suppose une réflexion plus globale sur la question des seuils et des obligations qui y sont liées, tant la structure des entreprises qui avait initialement présidé à leur détermination a changé depuis les dernières décennies. Le Conseil considère cependant qu'un éventuel abaissement des seuils ne suffit pas à favoriser en tant que tel la présence syndicale dans les petites entreprises.

La volonté d'encourager le dialogue social dans les PME a conduit le législateur à ouvrir la possibilité de négocier dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux avec des représentants élus du personnel, avec une validation paritaire de l'accord, ou à défaut, avec des salariés de l'entreprise mandatés par des organisations syndicales représentatives, sous réserve de certaines conditions posées au niveau de la branche. Le bilan de la mise en œuvre de ces modalités devra prendre place dans l'évaluation de la loi prévue fin 2007.

#### B - LES PRINCIPES D'ÉVOLUTION

Il convient d'abord, pour les modalités du développement de la négociation collective, de prendre en compte la diversité et l'hétérogénéité des PME. Ce qu'il est possible de faire dans une entreprise de 200 ou 250 salariés n'est pas concevable dans une TPE. Pour ces dernières, les dispositions de branche représentent un cadre de mutualisation des moyens humains, employeurs comme salariés, à mobiliser pour la négociation.

Le Conseil économique et social considère que, quelle que soit la taille des entreprises, tous les salariés doivent pouvoir confier la défense de leurs intérêts individuels ou collectifs à des délégués choisis par leurs soins selon des modalités qui restent à définir mais en tout état de cause dans un souci impératif de proximité entre les salariés et ceux qui parlent en leur nom.

La prise en compte des objectifs précédents implique qu'un rôle central soit dévolu aux branches. En effet, qui mieux que la branche peut assurer que les règles de fonctionnement qui s'imposent aux entreprises d'un même secteur professionnel sont les mieux adaptées aux réalités vécues s'agissant notamment du tissu économique et de l'exercice de la concurrence ? En outre, la négociation au niveau de la branche peut permettre aux salariés des petites et très petites entreprises de bénéficier d'avantages similaires à ceux en vigueur dans les grandes entreprises.

Le Conseil économique et social considère donc que, pour développer la négociation collective dans les PME et TPE, il faut s'appuyer avant tout sur les accords de branche, en particulier pour adapter et préciser les modalités de la représentation locale des salariés et de la négociation collective dans ces entreprises. À cet égard, il importe de souligner que les PME comme les TPE sont très attachées à la négociation de branche qui prend en compte l'intérêt des salariés comme celui des entreprises, quelles que soient leurs tailles avec des négociateurs bien au courant des caractéristiques des entreprises de la branche.

### C - PROPOSITIONS

Si le principe exclusif de négociation entre employeurs et représentants syndicaux ne saurait être remis en cause, il convient de lui trouver des formes adaptées dans les PME et particulièrement dans les TPE. En fonction d'un choix établi par la branche, plusieurs modalités pourraient être envisagées.

Ainsi, les représentants des salariés appelés à négocier pourraient être, en l'absence de délégué syndical, élus parmi les salariés de l'entreprise.

Il s'agirait par exemple de reconnaître aux délégués du personnel ou aux comités d'entreprise la possibilité de signer un accord dans les entreprises qui se situeraient au-dessous d'un certain seuil d'effectif.

En l'absence de représentant du personnel élu parmi les salariés de l'entreprise, en particulier dans les TPE, il pourrait s'agir d'élus de proximité, c'est-à-dire appartenant à des entreprises du même secteur d'activité dans un cadre local à définir selon les réalités des branches, afin qu'ils ne soient pas étrangers aux préoccupations des salariés et des chefs d'entreprises concernés.

Ces délégués seraient présentés par les organisations syndicales qui assurerait ainsi un certain professionnalisme et une mutualisation des moyens affectés à la négociation. Ils recevraient une formation adaptée et un véritable accompagnement de la part de l'organisation syndicale qui les présenterait. Ceci est d'autant plus important du fait des possibilités de dérogation aux normes de niveau supérieur. Ce concept d'accompagnement et de pédagogie devrait être entendu dans une acception large, allant au-delà de la seule problématique ponctuelle liée au thème de la négociation pour initier une culture syndicale qui pourrait aider à la recherche d'une pérennisation du lien syndical. Plus globalement, la sensibilisation au fait syndical ainsi que la formation au droit de la négociation collective comme à la compréhension des phénomènes économiques et des fondamentaux de l'entreprise gagneraient à faire l'objet d'une démarche commune des organisations syndicales.

Une autre piste consisterait à mettre en place par branche, au niveau territorial, des commissions de consultation et de négociation pour les salariés et les employeurs des petites entreprises sous une forme mutualisée.

S'agissant de la validation des accords collectifs négociés en l'absence de délégué syndical, deux voies peuvent être envisagées : soit la consultation des salariés de l'entreprise, soit la validation par des commissions paritaires de branche, comme le prévoient la position commune du 16 juillet 2001 et la loi du 4 mai 2004, leur composition donnant toute garantie à ces accords, avec toute l'expérience des délégués syndicaux et patronaux de la branche considérée.

Le Conseil souligne le caractère précurseur des accords de proximité interentreprises ou intersectoriels signés par exemple dans l'agriculture sur la base de l'accord du 21 janvier 1992, qui rencontrent l'approbation des partenaires sociaux. Dans le même esprit, il note l'intérêt des dispositions de l'accord conclu le 12 décembre 2001 dans le secteur de l'artisanat pour le développement du dialogue social en ce qu'il reconnaît la branche comme niveau adéquat de négociation, pose le respect du principe de hiérarchie des normes et envisage un exercice facilité de la représentation des salariés et des employeurs dans les instances paritaires de dialogue social territoriales et nationales. Sans vouloir nullement présenter cet accord comme un paradigme, il constate que cet accord ouvre la voie à une représentation des salariés sous une forme mutualisée entre les entreprises, et souhaite donc vivement que les positions divergentes que suscite son application puissent s'orienter vers un consensus constructif de nature à favoriser le dialogue social dans les plus petites des entreprises.

#### **IV - LES MOYENS DES ORGANISATIONS SYNDICALES**

L'action syndicale suppose des moyens humains, matériels et financiers adaptés. Or, les organisations syndicales françaises souffrent de difficultés liées à leurs ressources, en raison du niveau de syndicalisation constaté dans notre pays mais aussi d'une reconnaissance insuffisante par les pouvoirs publics de la dimension interprofessionnelle de leur activité et de leur apport à la collectivité nationale, comme l'atteste le fait que les charges découlant des fonctions de négociation et de gestion des organismes paritaires ne sont que partiellement compensées. Cette faiblesse est tout particulièrement préjudiciable au bon fonctionnement des structures décentralisées et au dialogue social dans les secteurs à forte proportion de PME et TPE. En tout état de cause, la complexité relative des structures syndicales et la multiplicité des sources de financement favorisent, dans l'opinion publique, un sentiment d'opacité qui mérite d'être dissipé. La poursuite d'un tel objectif conduit à écarter tant une mutation vers un syndicalisme de services qu'un financement public du type de celui mis en place pour les partis politiques.

##### **A - UNE CONSOLIDATION NÉCESSAIRE**

Le financement des organisations syndicales est marqué en France par quatre grandes spécificités : une transparence des comptes certainement perfectible ; un apport limité des cotisations ; une insécurité juridique pesant sur certaines ressources publiques et privées ; des contributions publiques prenant insuffisamment en compte le critère de l'audience. Les projets de réforme en la matière sont suffisamment convergents et les positions assez consensuelles sur nombre de sujets pour laisser entrevoir des solutions acceptables par le plus grand nombre. Elles visent, en définitive, à contribuer à une meilleure reconnaissance de la valeur ajoutée procurée à la société dans son ensemble par

leur fonction de défense individuelle et collective des salariés exercée par ces organisations.

#### B - LES PRINCIPES D'ÉVOLUTION

Pour le Conseil économique et social, le financement des organisations syndicales doit s'envisager à trois niveaux. Tout d'abord, le fonctionnement de base, c'est-à-dire l'action militante, ne peut être financé que par les cotisations des adhérents, gage de l'indépendance de l'organisation. En revanche, la participation des représentants syndicaux aux organismes paritaires - qui bénéficie à tous les salariés, à la différence des pratiques en vigueur dans d'autres pays - doit conduire à une juste indemnisation des frais engagés et du travail fourni de la part des organismes en question en fonction des concours sollicités. Enfin, s'agissant des grands dossiers nationaux ou des concertations locales organisées par l'État ou les collectivités territoriales, l'indemnisation de l'expertise apportée par les représentants des partenaires sociaux, qui contribuent ainsi à la recherche de l'intérêt général, ne peut que ressortir de financements publics.

#### C - PROPOSITIONS

La situation des salariés, des employeurs et des non-salariés qui prennent des responsabilités syndicales, tant vis-à-vis de leur emploi que de leur entreprise, doit être améliorée, en leur assurant notamment des conditions équitables de retour une fois leur mandat achevé. Dans cette perspective, la voie de la Validation des acquis de l'expérience (VAE) mériterait en particulier d'être explorée pour tenir compte de l'expérience et des compétences acquises par l'engagement dans une démarche collective que constitue le travail syndical.

S'agissant des moyens *stricto sensu*, il convient d'assurer une plus grande transparence des interventions de l'État, notamment en sécurisant et en actualisant les règles régissant les décharges d'activité et autorisations d'absence, ainsi que de régulariser les subventions attribuées par les ministères en adaptant les justificatifs relatifs à leur utilisation. En particulier, le montant des aides à la formation devrait mieux tenir compte de la réalité des coûts. Il importe, par ailleurs, de mieux préciser, par exemple au travers d'un contrat d'engagement social, les conditions de la mise à disposition de salariés du secteur privé auprès des organisations syndicales, notamment pour des missions sortant du cadre strict de l'entreprise.

L'exigence de transparence et la nécessité d'une meilleure communication vers l'opinion publique incitent aussi à préconiser, dans une première étape, la publication, par les confédérations, fédérations, unions régionales et départementales, de comptes annuels comprenant la justification des subventions publiques, sur la base d'un référentiel comptable adapté à la spécificité de leur activité. Les organisations syndicales bénéficient des mêmes dispositions fiscales

que les œuvres ou organismes d'intérêt général. Des dispositions fiscales spécifiques restent à prendre pour confirmer le caractère non lucratif des organisations syndicales (rémunération des dirigeants, caractère désintéressé des formations syndicales...). Les dispositions tarifaires dérogatoires doivent être maintenues pour la presse syndicale et des mesures compensatoires doivent être prises afin que l'augmentation très importante des tarifs postaux ne remette pas en cause la diffusion de l'information auprès des adhérents.

Pour renforcer la place de l'adhérent et de l'audience dans le système de financement des syndicats, le Conseil économique et social propose les pistes suivantes.

En premier lieu, une clarification s'impose, qui pourrait reposer sur le primat des cotisations comme ressource principale. Un financement public serait accordé en indemnisation des frais engagés et du travail fourni pour les missions d'intérêt général assurées par les organisations syndicales confédérées. Il s'agit de la participation des organisations syndicales aux instances, commissions ou groupes de concertation au plan national, demandée par les pouvoirs publics ; il s'agit aussi de toutes les instances existantes au plan local, qui associent régulièrement les organisations syndicales pour débattre de sujets relevant du champ social. L'obligation du financement de ce type de fonctions (qui supposent aussi la mise à disposition de locaux par les collectivités territoriales) favoriserait d'ailleurs une rationalisation des commissions de concertation actuelles, dont la pertinence n'est pas toujours avérée, comme le met en évidence le rapport Chertier. Sa transparence contribuerait, en outre, à valoriser l'image des organisations syndicales dans l'opinion publique. Il convient, en effet, de reconnaître la valeur du dialogue social au regard de son apport à la collectivité ou encore du coût lié à son absence.

En second lieu, le Conseil propose le remplacement de la déduction des cotisations de l'impôt sur le revenu, actuellement fixée à 66 % des sommes versées, par un crédit d'impôt total qui profiterait tant aux syndiqués imposables qu'à ceux non imposables.

Enfin, il s'agirait de dégager des moyens au niveau des branches pour financer la négociation collective, en réaménageant, le cas échéant, certains dispositifs (décharges pour activités syndicales, 0,08 pour mille). À cet égard, le caractère innovant des accords du 21 janvier 1992 dans l'agriculture et du 12 décembre 2001 dans l'artisanat, prévoyant le financement mutualisé du dialogue social au moyen d'une cotisation assise sur la masse salariale versée par les entreprises, pourrait être un élément d'inspiration.

## V - RÉFLEXIONS COMPLÉMENTAIRES

Au-delà des quatre thèmes abordés par le rapport Hadas-Lebel, qui constituent le cœur de la présente saisine, notre assemblée croit utile d'élargir sa réflexion sur les quatre points suivants.

#### A- LA NÉCESSAIRE PRISE EN COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DU DIALOGUE SOCIAL OUTRE-MER

Le dialogue social en Outre-mer doit bénéficier des avancées que le Conseil propose ici de façon générale. Toutefois, ces collectivités recouvrent au moins deux types de spécificités qu'il convient de prendre en compte.

En premier lieu, le tissu économique des collectivités d'Outre-mer est essentiellement composé de très petites entreprises. La consolidation du dialogue social dans ces entreprises est, pour notre assemblée, un enjeu essentiel. Cet objectif est donc particulièrement important dans les collectivités d'Outre-mer. La mise en œuvre des propositions élaborées dans le présent avis s'agissant des PME devrait, en conséquence, faire l'objet d'une attention particulière permettant de s'assurer de sa bonne application Outre-mer. Par ailleurs, une convention collective ne s'applique aujourd'hui aux collectivités d'Outre-mer que si son champ d'application le mentionne expressément. Il conviendrait de prévoir cette précision pour l'ensemble des accords interprofessionnels et de branche.

Une deuxième particularité réside dans le positionnement spécifique et la représentativité des organisations syndicales Outre-mer. Il importe également de tenir compte de cette identité pour imaginer des solutions les plus à même de garantir la légitimité et l'efficacité du dialogue purement social dans les entreprises et les branches. Par ailleurs, les critères électoraux permettant de fonder la représentativité doivent être évalués sur chaque territoire. En tout état de cause, une concertation préalable à toute réforme devrait être envisagée en ce sens.

#### B - LE DIALOGUE SOCIAL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Le dialogue social est d'une nature particulière dans la Fonction publique.

Le préambule de la Constitution de 1946 reconnaît aux fonctionnaires, comme aux salariés, une série de droits sociaux tels que le droit syndical, le droit de grève dans le cadre des lois qui le réglementent et le droit à la participation à la gestion et au fonctionnement de l'administration au sein d'instances paritaires consultatives.

Si le statut de 1983 reconnaît le droit à la négociation salariale préalable à la détermination de l'évolution des rémunérations, il ne s'agit pas d'un système équivalant à la négociation collective dans le secteur privé, dans la mesure où l'accord n'est pas suffisant à lui seul d'un point de vue normatif et où une disposition législative ou réglementaire est nécessaire *in fine*.

Même si le champ du dialogue social dans la Fonction publique s'est ouvert à de nouveaux thèmes comme le temps de travail, la formation professionnelle continue ou l'hygiène et la sécurité, il demeure en deçà des enjeux de modernisation du service public. Récemment, plusieurs rapports, en particulier en 2002 le livre blanc élaboré par Jacques Fournier, ont souligné les faiblesses du dialogue social dans la Fonction publique qui se limite souvent à l'information, la consultation et la concertation.

Régie par un statut, la situation des fonctionnaires diffère largement de celle des salariés, dont la situation de travail est actée par un contrat de travail, s'inscrivant lui-même dans le cadre d'accords collectifs et des dispositions du Code du travail. Cette différence juridique se justifie par les missions d'intérêt général assumées par la Fonction publique et les droits et devoirs conséquents des fonctionnaires, définis par des dispositions réglementaires.

Par ailleurs, les conditions d'exercice du droit syndical sont assurées dans un cadre qui peut sembler plus favorable, compte tenu de la sécurité de l'emploi plus assurée que dans le secteur privé et de la moindre crainte de répercussions sur les conditions d'emploi et de carrière. Secteur plus protégé, il s'agit aussi d'un secteur plus revendicatif ou ressenti comme tel.

L'État est ainsi un employeur particulier. Pour autant, la gouvernance moderne dans le champ public conduit à l'exigence d'un dialogue social amélioré avec les fonctionnaires. Sans qu'il s'agisse de négociation collective à proprement parler, puisqu'il ne saurait être question de substituer aux dispositions réglementaires des accords collectifs normatifs, le dialogue social passe par une concertation mieux organisée. Aujourd'hui, les instances paritaires consultatives (CAP, CTP, CCP) sont certes des lieux de dialogue, mais elles apparaissent trop formelles et n'abordent pas obligatoirement l'ensemble des questions intéressant la situation des agents de la Fonction publique.

Un groupe de travail de la Fonction publique sur la modernisation du dialogue social a été installé en septembre 2006 par le ministre en charge de la Fonction publique, afin de formuler des propositions avec pour objectifs notamment « *une meilleure association des personnels et des employeurs aux concertations et une formalisation adéquate du cadre des discussions, en particulier pour prévoir des rendez-vous réguliers sur la GRH et les salaires* ». Le Conseil souhaite que les réflexions issues de ce groupe conduisent à l'élaboration de réformes ambitieuses favorisant un nouveau type de dialogue social, face aux enjeux de modernisation du service public. Quoi qu'il en soit, les principes généraux énoncés dans le présent avis quant aux règles de représentativité et de négociation devraient s'appliquer dans la mesure du possible à la Fonction publique.

### C - DIALOGUE SOCIAL ET DIALOGUE CIVIL

En abordant volontairement la consolidation du dialogue social par quatre séries de propositions relatives à ce dialogue dans les relations du travail, notre assemblée a voulu marquer tant la reconnaissance historique de la participation des organisations syndicales et professionnelles à la constitution de ce dialogue, que leur importance et leur rôle dans l'amélioration de la cohésion sociale de notre pays.

Néanmoins, les questions relatives au progrès économique et au progrès social ne s'arrêtent pas aux portes de l'entreprise, ni aux frontières du territoire national lorsqu'il s'agit des Français établis hors de France parfois détachés à l'étranger. La conciliation des temps, la précarité, le chômage, le pouvoir d'achat... appellent une réflexion plus large qui doit associer une série d'acteurs, au-delà des partenaires sociaux au sens strict.

En effet, le champ interprofessionnel conduit régulièrement les acteurs habituels du dialogue social à aborder des sujets où la présence d'autres acteurs est soit acceptée comme nécessaire par les premiers, soit imposée par les pouvoirs publics par reconnaissance de la compétence des seconds.

Ainsi en est-il, pour ne citer que deux exemples, de la Conférence nationale de la famille et de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion. Les problèmes d'insertion professionnelle rencontrés par les jeunes ont montré l'obligation d'un dialogue élargi à tous les acteurs concernés.

Par ailleurs, de très nombreuses instances publiques voient se côtoyer organisations syndicales de salariés et d'employeurs et autres organisations de la société civile. Dans ce cadre, l'ordonnance du 3 mars 1945, confirmée par la loi du 11 juillet 1975, a conféré à l'institution familiale un rôle de représentation générale et spécifique sur les questions relatives aux intérêts matériels et moraux des familles.

C'est en ce sens que notre assemblée considère qu'à certains moments et dans certains lieux, identifiés, en présence ou sous la responsabilité des pouvoirs publics, le dialogue social va au-delà des intérêts convergents ou divergents entre employeurs et salariés, sans pour autant se confondre avec la notion de dialogue civil.

Pour consolider le dialogue social, il apparaît donc nécessaire de favoriser la participation des composantes autres que les partenaires sociaux. Cependant, cette participation ne saurait à aucun moment être conçue pour intervenir dans les enjeux directs des négociations qui relèvent des employeurs et des salariés.

Ainsi, le Conseil économique et social souhaite qu'une étude puisse être réalisée sur les autres formes du dialogue social.

Au-delà du champ réservé au dialogue social, il conviendrait plus largement de mieux cadrer et d'institutionnaliser le dialogue civil entendu comme un dialogue global entre les pouvoirs publics et les corps intermédiaires oeuvrant pour l'intérêt général, dont les associations, sur les questions sociétales au niveau national, comme le préconise déjà le Conseil économique et social dans son avis *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie* et sa contribution au Livre blanc sur *Une politique de communication européenne* pour le niveau européen. Notre assemblée souligne dans ces travaux la pertinence des propositions du Comité économique et social européen dans son avis sur *La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil*.

#### D - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, ENCEINTE RECONNUE DU DIALOGUE SOCIAL

Dans son rapport relatif à la modernisation du dialogue social, Dominique-Jean Chertier a élaboré une série de pistes relatives notamment aux instances de concertation. À cet égard, il envisageait un nouveau positionnement et une nouvelle composition pour notre assemblée. Le Conseil économique et social en est un exemple privilégié. La composition de l'assemblée et des groupes en son sein illustre la diversité et la richesse de la société civile organisée.

Le Bureau du Conseil s'est prononcé le 16 mai 2006 en faveur de la proposition de présentation de l'agenda partagé et de son actualisation devant le Conseil économique et social ainsi que de *la nécessité de revisiter la multiplicité d'instances de concertation qui souvent se chevauchent, faisant oublier que le Conseil (...) est constitutionnellement positionné sur ce terrain pour conseiller les pouvoirs publics*.

Le Conseil souhaite souligner, dans le cadre du présent avis, deux évolutions à même de redynamiser le dialogue en s'appuyant sur la troisième Assemblée de la République. Au préalable, il souligne qu'il ne doit pas être un lieu de négociation, mais conserver sa mission première de dialogue entre les différentes composantes de la société civile et d'élaboration de propositions partagées.

La première évolution possible porte sur sa composition. Le Conseil est, en effet, conscient des évolutions de la société et de l'économie, qui justifient une adaptation pour une représentativité actualisée de l'ensemble de la société civile. Toutefois, le Conseil rappelle ici que le rassemblement de sa composition sur trois collèges, tel que le propose Dominique-Jean Chertier dans son rapport, ne lui semble pas refléter une conception suffisamment fine de la société civile organisée, dont les partenaires sociaux constituent des composantes importantes.

La seconde évolution souhaitée concerne son rôle. Le Conseil doit, en effet, prendre une place accrue dans le dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics. Le Président de la République a ainsi fait part de ses objectifs, lors de son intervention au Conseil économique et social, le 10 octobre 2006 : « *Je souhaite que chaque année, le Premier ministre fasse, devant votre assemblée, un discours et ouvre un débat sur l'état social de la Nation. Pour rendre plus fort et plus cohérent l'exercice, par l'État et par les partenaires sociaux, de leurs compétences, il faut instaurer un rendez-vous annuel, leur permettant d'échanger sur leurs diagnostics, leurs objectifs et leurs calendriers respectifs* ». Cet échange pourrait utilement coïncider avec la présentation du rapport annuel du Conseil économique et social qui intégrerait des éléments de bilan du dialogue social, prolongeant ainsi les travaux de la commission temporaire en charge du présent avis.

## DÉCLARATIONS DES GROUPES

### **Groupe de l'agriculture**

La question du dialogue social s'inscrit dans le contexte d'une histoire à la fois longue et riche. Il s'est construit, en France, sur près de deux siècles, trois si on le fait remonter à la loi Le Chapelier qui a supprimé les corporations. Le dialogue social a certes été marqué par des mouvements divers et des conflits parfois tragiques. Mais les avancées qu'il a permis montrent que la volonté de bâtir ensemble l'a plus souvent emporté sur les tentatives de l'affrontement stérile.

L'évolution qui a été voulue par le secteur agricole s'inscrit dans cette tendance. La multiplicité des structures productives (l'agriculture est composée de TPE et de PME) ne permettant pas de jeter, au sein de l'entreprise, les bases d'un dialogue d'envergure au-delà des relations personnelles tissées au quotidien entre l'employeur et ses salariés, le secteur a pris l'initiative d'organiser les conditions d'une vie conventionnelle de proximité qu'il voulait dynamique.

L'accord du 21 janvier 1992 est un réel succès car il a reçu la pleine approbation des partenaires sociaux et a réussi à instaurer un dialogue positif entre les salariés et les employeurs agricoles. Il prévoit, ce qui à l'époque était tout à fait novateur dans le secteur des TPE-PME, une mutualisation des frais engagés et une formation des personnes appelées à participer aux négociations collectives. L'accord a permis de maintenir et de développer cette vie conventionnelle de proximité, afin d'être au plus près des intérêts des entreprises et des salariés, ce qui était la volonté profonde de tous.

Alors bien sûr les choses peuvent encore être améliorées mais nous avons pris de l'avance ! Nous ne souhaitons pas aujourd'hui remettre en cause un modèle que nous avons patiemment et longuement construit et qui présente l'immense avantage d'être bien accepté car il répond aux spécificités de notre secteur.

Nous le mesurons tous, l'existence d'un dialogue social de qualité est indissociable du devenir de l'entreprise, et cela quelle que soit sa taille.

Dans les TPE et PME autant que dans les autres entreprises, le dialogue social est un élément fort du dynamisme du secteur. En favorisant une démarche participative et en invitant les partenaires sociaux à s'asseoir à la table des négociations, il contribue à désamorcer les conflits et à pacifier les relations sociales. Plus encore, il aide à créer un environnement positif de travail, incitant les salariés à adhérer à un projet d'entreprise ou interentreprises, dont ils auront été partie - prenante.

Mais on ne pourra donner à la politique contractuelle toute la place qui devrait être la sienne dans l'espace social, et qui aujourd'hui est trop largement occupée par la loi, que si les partenaires sociaux bénéficient de la légitimité nécessaire à cela.

La portée du dialogue social repose en effet sur la légitimité et la stabilité des acteurs qui y président. Toutefois, l'échiquier patronal et l'échiquier syndical ne sont pas superposables. Il serait anormal que ne soient pas pris en compte, pour juger de la représentativité des organisations professionnelles, des critères comme l'importance économique de leurs adhérents ou les effectifs salariés qu'ils emploient.

Dans l'agriculture, le système actuel repose sur ces valeurs qui rencontrent l'assentiment de tous car elles sont le reflet de la réalité du champ syndical.

Prenons garde ici à ne pas organiser l'instabilité que nous redoutons par ailleurs.

### **Groupe de l'artisanat**

Cette saisine sur le rapport de M. Hadas-Lebel est l'occasion pour les représentants de la société civile d'apporter leur contribution à l'éclairage de la décision sur les futurs contours d'une réforme du dialogue social. C'est un instant inédit, dans la mesure où il officialise notamment la reconnaissance de la diversité du monde des employeurs en France en proposant un dispositif spécifique des relations du travail dans les très petites entreprises. Au-delà de cette formidable avancée culturelle, il faut souligner la qualité du travail accompli même si le texte comporte des aspérités qui n'ont pu être gommées.

**Concernant l'organisation des négociations**, le fait de préparer en commun les réunions de négociation pour harmoniser les positions au sein des collèges employeurs et salariés ne préjuge, en aucun cas, du sort final réservé à leur décision. C'est la raison pour laquelle il faut saluer la suppression de la référence au dialogue social en deux temps, dans la mesure où elle rétablit la liberté d'expression mais surtout préserve l'identité de toutes les parties.

**S'agissant de la négociation collective dans les PME**, le groupe de l'artisanat apprécie le retrait de la généralisation du mandatement syndical mais surtout le renforcement de la place et du rôle des branches professionnelles. Sur ce point, la dernière version s'inscrit dans la lettre et l'esprit de l'accord du 12 décembre 2001 relatif au dialogue social dans l'artisanat dans la mesure où il fait référence aux accords de branche pour adapter et préciser les modalités de la représentation des salariés, et introduit la dimension territoriale sans en préciser les contours pour tenir compte de l'hétérogénéité des situations locales.

**Sur la représentativité des organisations syndicales et professionnelles**, le scénario d'adaptation des critères actuels est à privilégier plutôt que la préférence accordée dans l'avis au critère électif. En effet, celle-ci va à l'encontre de l'objectif de consolidation du dialogue social, en introduisant un

risque d'instabilité juridique liée à la remise en cause de la légitimité des partenaires sociaux.

**Sur la validité des accords collectifs**, le groupe de l'artisanat ne partage pas les critiques formulées à l'encontre de la loi du 4 mai 2004. Il souhaite attendre l'évaluation prévue en 2007 et surtout attirer l'attention sur le risque de blocage du dialogue social si la règle de la majorité était retenue.

**Sur les moyens des organisations syndicales**, l'avis a le mérite de clarifier les différentes sources de financement mais surtout de reconnaître le caractère novateur de l'accord du 12 décembre 2001. Il ne reste dès lors plus d'obstacle à ce que le gouvernement assume ses responsabilités en le rendant applicable de façon à permettre le développement du dialogue social dans l'artisanat.

**Sur les réflexions complémentaires**, l'avis ouvre des pistes intéressantes en élargissant le débat aux DOM-TOM, au secteur public et au dialogue civil, à condition de lever l'ambiguïté sur le rôle et les missions du Conseil économique et social. Au nom du concept partagé d'*« Assemblée du premier mot »*, le groupe de l'artisanat aurait souhaité distinguer davantage cette instance de concertation de celle du dialogue social, qui doit rester du domaine des partenaires sociaux. Enfin, au regard de l'importance économique de l'artisanat en France aujourd'hui, la révision de la loi organique s'impose sans toutefois aller vers une recomposition en trois collèges du Conseil économique et social qui annihilerait sa propre identité.

Favorable à ces réformes, le groupe de l'artisanat a voté l'avis en insistant sur la nécessité de les mener sans précipitation et de manière progressive, afin de ne pas déstabiliser la dynamique actuelle de la vie conventionnelle.

### **Groupe des associations**

L'importance des enjeux liée à l'analyse des thèmes soulevés par le rapport Hadas-Lebel menée par notre commission conduit moins ordinairement que d'habitude à saluer la capacité d'écoute et de synthèse des rapporteurs pour l'accomplissement d'une mission difficile.

Le groupe des associations veut tout d'abord souligner l'effort de clarification important dans l'introduction de l'avis sur la notion de dialogue social. En effet, le dialogue social, au-delà de la négociation collective dont seuls les partenaires sociaux sont à la fois les acteurs et les responsables, concerne, dans une démarche participative, l'ensemble des composantes de la société civile.

Cette conception renvoie au rôle du Conseil économique et social et à sa composition dont traite l'avis dans sa dernière partie. Le groupe des associations est de ce point de vue attaché aux évolutions à envisager notamment pour actualiser la représentativité des différentes composantes de la société civile.

Dans le processus de négociation comme dans celui de la concertation, pour éviter le conflit de légitimité entre les acteurs et dynamiser le dialogue, il n'existe rien de mieux que d'asseoir leur représentativité sur des bases solides et surtout incontestables. Le secteur associatif est, depuis les années 80, rompu à cet exercice difficile. Aussi, le groupe des associations comprend-il d'autant mieux les écarts de perception, apparus dans le débat, que génère l'idée de mesurer la représentativité des organisations syndicales par le biais d'élections. Notre groupe adhère cependant aux propositions de l'avis qu'il estime de nature à remobiliser les salariés sur le rôle des syndicats.

Ceci sera d'autant plus pertinent que, parallèlement, des mesures adéquates seront prises pour encourager, reconnaître et valoriser l'engagement dans les responsabilités syndicales. C'est en ce sens que nous soutenons la proposition concernant la mise en œuvre de la VAE.

Du côté de la représentation des organisations professionnelles, le groupe des associations fait siennes les propositions de l'avis, en soulignant l'impérieuse nécessité de réexaminer la situation des employeurs de l'économie sociale. Leur représentativité, mesurée notamment lors des dernières élections prud'homales, leur poids économique, comme le développement constant des emplois dans leurs secteurs d'activités, viendront utilement compléter la palette des différents types d'employeurs, rendant ainsi exhaustive la représentation des employeurs dans le dialogue social national.

Comme le souligne l'avis, le dialogue social ne s'épuise pas à l'intérieur du seul monde de l'entreprise. Le dialogue social se joue dans le cadre plus global de la société où apparaissent de nouveaux acteurs. Aussi, l'émergence et la prise en compte depuis plusieurs années du dialogue civil imposent-elles une ouverture d'esprit plus grande ; tant il est vrai que la qualité de la décision publique, dans une démocratie vivante, s'apprécie à l'aune de la participation de la société civile organisée, dans la diversité des corps intermédiaires qui la compose. Le groupe des associations a voté l'avis.

### **Groupe de la CFDT**

La CFDT partage le diagnostic du projet d'avis sur les difficultés à relever pour développer un dialogue social de qualité. Ceci est d'autant plus nécessaire qu'il nous faut répondre aux défis imposés par la mondialisation de l'économie.

Faire apparaître l'opinion majoritaire des salariés a conduit parfois au report de réformes pourtant nécessaires ou, au contraire, à des décisions politiques brutales qui ont ensuite fédéré les oppositions.

C'est pourquoi une réforme profonde des règles du jeu de la négociation collective est indispensable. Cette réforme devient urgente au regard du projet de loi, inspiré du rapport Chertier, réformant les rapports entre la loi et la négociation collective.

La CFDT soutient sans réserve la modification de l'arrêté du 31 mars 1966 mettant ainsi fin à la « présomption irréfragable de représentativité » de certaines organisations syndicales. Elle est nécessaire car le juge devient trop souvent l'arbitre du dialogue social.

La légitimité des syndicats doit être assise sur des critères incontestables. L'audience d'un syndicat s'apprécie au degré de confiance accordé par les salariés. Cette confiance pourrait être aussi mesurée par le nombre d'adhérents, s'il était possible d'en assurer la transparence. De fait, la mesure de l'audience électorale d'élus syndicaux ancrés sur les lieux de travail constitue la solution la plus réaliste et la plus facile à mettre en œuvre rapidement. C'est pourquoi la CFDT partage et soutient les propositions de l'avis qui vont dans ce sens.

Elle considère indispensable que cette audience soit mesurée à partir d'élections locales de représentants : c'est la garantie d'un lien étroit de proximité entre les salariés et l'organisation syndicale, à la différence d'une représentativité qui serait déduite d'une seule élection nationale. Les représentativités aux autres niveaux (territoire, branche, national interprofessionnel) résulteront de l'agrégation des résultats locaux selon une démarche ascendante.

Sans faire le choix précis d'un type d'élection, le projet d'avis donne des indications qui vont dans ce sens et que partage la CFDT.

Consolider le dialogue social impose également d'avancer sur la représentativité syndicale dans les PME-TPE. Il serait en effet contradictoire et anti-démocratique de réformer les règles en excluant plus de la moitié des salariés du droit effectif d'élire leurs représentants syndicaux au prétexte qu'ils travaillent dans des petites entreprises. La CFDT regrette que l'avis soit resté trop mesuré sur ce point.

La validité des accords repose aujourd'hui sur un droit d'opposition. Cette approche négative qui permet la non prise de responsabilité doit être remplacée par un droit positif et constructif. C'est pourquoi la CFDT approuve le projet d'avis proposant que la validité d'un accord, à chaque niveau, repose sur la signature d'un ou de plusieurs syndicats représentant une majorité relative. Cette nouvelle règle favorisera l'engagement, changera la nature des négociations et renforcera le lien entre les salariés et les syndicats.

La CFDT se félicite enfin des propositions adaptées et transparentes mais indispensables concernant les moyens syndicaux.

Parce que ce projet d'avis porte les bases d'une réelle réforme du dialogue social dont le salarié devient l'acteur principal, la CFDT l'a voté.

### **Groupe de la CFE-CGC**

Le groupe de la CFE-CGC constate qu'après trois mois de travail, les débats n'ont pas permis de dégager une ligne d'action partagée par tous. Et si un consensus semble se dégager sur le constat, à savoir le risque permanent d'un blocage du dialogue social, en revanche, la division demeure sur les solutions à apporter pour atteindre les objectifs.

Le groupe de la CFE-CGC ne soutient pas les propositions de l'avis sur ses deux premiers chapitres, à savoir la représentativité des organisations syndicales et professionnelles d'une part, et la validité des accords collectifs d'autre part, et revendique, en effet, d'autres solutions que celles avancées

Sur la question de la représentativité des organisations syndicales, il est indispensable que les acteurs de ce dialogue soient reconnus et incontestés pour que le dialogue social soit en capacité de créer des règles. Pour ce faire, la plate-forme de négociation doit être représentative et porter la voix du plus grand nombre des salariés. C'est ce qu'on appelle la légitimité et la force. Or, justement, les organisations syndicales ne représentent pas une large majorité de salariés et pour cause, parce que le plus grand nombre des salariés n'y est pas !

**Le groupe de la CFE-CGC soutient que c'est principalement par le renforcement du nombre des adhérents qui s'impliqueront davantage dans l'élaboration des accords, que le renouveau du syndicalisme et du dialogue social dans notre pays pourra émerger.**

Plus la base des adhérents sera large, plus les discussions en interne seront riches des réalités vécues au sein des entreprises. Et la plate-forme de négociation qui en découle aura une vraie légitimité car elles seront bien le reflet des attentes du plus grand nombre des salariés impliqués.

L'avis souligne bien l'absence d'implication des salariés dans l'élaboration des plates-formes revendicatives, raison du blocage de la négociation, les partenaires sociaux n'étant plus en phase avec les aspirations des salariés.

Pour y remédier, l'avis propose le recours à l'élection. Il considère que c'est parce qu'ils voteront pour telle ou telle organisation syndicale que les salariés seraient davantage impliqués dans l'élaboration d'une plate-forme revendicative pour toutes les négociations qui se dérouleront au niveau interprofessionnel, de la branche ou de l'entreprise.

Le groupe de la CFE-CGC est convaincu que cette solution engage le dialogue social sur une fausse route. Là où il est primordial de renforcer la base des militants syndicaux, le recours à l'élection aura l'effet inverse. En effet, pourquoi des salariés déjà peu impliqués vont-ils adhérer à une organisation syndicale, alors qu'ils viennent de participer à un vote dit « de légitimité » et qu'ils considèrent cela comme une implication ? Quel intérêt auront-ils à adhérer puisque, adhérents ou simples électeurs, voire même abstentionnistes, ils

bénéficieront de toute façon de l'application des accords collectifs ? Où est donc l'intérêt d'adhérer avec ce système proposé par l'avis ?

Celui-ci conforte ainsi un syndicalisme « de métier », des organisations syndicales professionnalisées, représentées et composées par des gens qui n'auront plus besoin d'être en contact avec le monde de l'entreprise !

Le système contribuera à renforcer le blocage car les plates-formes de négociation seront encore plus éloignées des véritables attentes, sauf à instaurer du référendum avant chaque négociation et avant chaque signature d'accord.

Est-ce bien un tel système qui va servir un dialogue social fort et reconnu ? Le groupe de la CFE-CGC ne le pense pas et réclame un changement radical de cap, le choix d'un syndicalisme dont le cœur de la légitimité est l'adhésion.

Une autre raison fondamentale fait agir la CFE-CGC pour que l'adhésion soit le cœur du système. Le vivier des militants syndicaux se trouve parmi les adhérents, et non parmi les électeurs. Compte tenu de la moyenne d'âge des militants syndicaux et d'une relève qui s'essouffle, faute de valorisation de l'engagement syndical, on peut s'interroger : pour quels candidats les salariés vont-ils voter demain ?

Cette réalité est encore plus flagrante dans le secteur privé où le détachement pour mandat syndical n'existe pas.

L'avis reprend « le contrat d'engagement social », c'est-à-dire les conditions légales du détachement syndical et de retour dans la vie professionnelle, revendication forte de la CFE-CGC. Mais, que penser d'une disposition attendue, bien conçue, mais inutilisée, faute de candidats syndicalistes susceptibles d'en profiter ?

Le groupe - de la CFE-CGC ne se retrouve pas non plus dans la partie consacrée à la validité des accords collectifs. Nous critiquons essentiellement l'abandon du droit d'opposition majoritaire.

La CFE-CGC a signé, avec trois autres organisations syndicales, la position commune de juillet 2001. Nous estimons être légitime pour exprimer l'esprit de la position commune : pour la validité des accords, le principe majoritaire est inscrit dans le texte, à travers le droit d'opposition comme à travers la majorité d'engagement. Les deux « majorités » sont mises au même niveau, comme voie de validité, sans privilégier l'une sur l'autre.

Le groupe de la CFE-CGC ne peut donc souscrire à la préconisation d'aller vers une majorité d'engagement, au nom de l'esprit de la position commune.

De plus, la loi du 4 mai 2004 qui a repris sur ce point la position commune signée en 2001, a laissé le soin aux partenaires sociaux de branche de déroger au principe du droit d'opposition majoritaire, pour retenir une majorité d'engagement. Après deux ans et demi de pratique, force est de constater que le droit d'opposition semble satisfaire majoritairement les partenaires sociaux puisque quasiment aucune dérogation au droit d'opposition majoritaire n'a été négociée.

Dans ce contexte, confirmé d'ailleurs par la vigueur de la négociation collective en 2005 malgré des pratiques de droit d'opposition si décriées dans l'avis, le groupe de la CFE-CGC considère qu'il convient d'attendre l'évaluation de fin 2007, sur la base d'un bilan objectif et non « guidé » par des conclusions hâtives.

Pour toutes ces raisons, le groupe de la CFE-CGC ne partage pas les orientations d'abandon du principe de l'opposition majoritaire pour la validité des accords.

Nous pensons que l'élection, outil aussi noble soit-il dans une démocratie, est un outil nécessaire mais insuffisant pour répondre à l'objectif de renforcer les acteurs du dialogue. Le groupe de la CFE-CGC défend une autre vision, un lien plus fort entre le salarié et l'acteur syndical. Il prône l'adhésion comme source première de légitimité.

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

### **Groupe de la CFTC**

Le Conseil économique et social doit se prononcer sur un projet d'avis dont l'ambition affichée est de consolider le dialogue social.

De l'avis de tous, la modernisation est nécessaire. Dans ce chantier, aucun thème n'est tabou.

Les partenaires sociaux s'en sont eux-mêmes préoccupés par la position commune de 2001 signée par sept organisations sur les huit concernées.

Force est de reconnaître la performance des rapporteurs pour proposer aussi rapidement un texte sur un sujet très complexe et difficilement consensuel. La méthode choisie aboutit malheureusement à un projet incomplet, présentant de graves imprécisions et des contradictions sur des points très importants. Il est soutenu par seulement trois organisations représentatives des partenaires sociaux sur huit.

Si l'objectif recherché est bien d'améliorer le dialogue social, deux problèmes très prioritaires étaient à traiter :

- le nombre insuffisant de salariés qui adhèrent aux organisations syndicales ce qui est un obstacle au syndicalisme d'adhésion et permet de contester la représentativité du syndicalisme ;
- le fait que la moitié des salariés n'ait pas accès au dialogue social et donc au syndicalisme est un handicap pour le dialogue social et une injustice pour les salariés de ces entreprises.

Or les axes essentiels du document qui nous est proposé ne portent pas principalement sur ces deux questions.

Le syndicalisme français s'est structuré majoritairement autour de la lutte des classes et du rapport de forces revendicatif. Cette stratégie a pu apparaître efficace dans les périodes où le rapport de forces était le plus favorable aux

salariés. La culture d'opposition contre laquelle l'avis prétend lutter, trouve bien ses racines dans cette surenchère revendicative. Avec les crises économiques qui se succèdent depuis les années 70, la remise en cause des solidarités, la baisse du militantisme qui en résulte et le passage de l'accord donnant-gagnant à l'accord donnant-donnant, cette approche a montré ses limites en contribuant à dégrader l'image du syndicalisme pour les non-syndiqués.

Quant à la faiblesse de la représentation dans les PME, si ce n'est « une réflexion sur les seuils » et des pistes imprécises, ce texte n'apporte rien de bien nouveau par rapport à l'accord de juillet 2001 ou l'accord UPA de décembre 2001. On ne peut instaurer un vrai dialogue social sans rechercher un consensus des partenaires - sociaux. Or ce texte dresse une partie patronale contre l'autre.

Ces défis, pourtant capitaux, peu traités dans le rapport Hadas-Lebel, ne trouvent pas de réponse dans cet avis.

Plus grave, les dispositions proposées écarteraient les demandeurs d'emploi, les retraités et les salariés des PME-TPE sans IRP et sans candidats. C'est pourquoi il faut une élection nationale réellement démocratique.

Les organisations syndicales qui s'opposent à la logique du texte sont celles qui ont porté à bout de bras, pendant des décennies, le dialogue social et le paritarisme. Qu'en resterait-il si ces organisations n'avaient pas su prendre leurs responsabilités, renonçant à la surenchère électorale ?

La CFTC n'est pas figée, c'est pourquoi elle a fait des propositions d'évolution.

Quand nous lisons dans le texte que le seuil de représentativité serait fixé à 5 %, nous entendons aussi de la part de certaines organisations syndicales que ce seuil a vocation à être porté à 10 % ou plus, avons-nous tort de nous interroger sur l'objectif visé ?

La solution proposée par l'avis, passer à une légitimité élective, à un moment où la démocratie par représentation vit une grave crise de légitimité, n'est pas le moindre paradoxe. Qui peut raisonnablement penser que cela va réconcilier les non-syndiqués avec le syndicalisme ?

Appliquer au monde social ce qui marche mal dans le monde politique est-ce un progrès ?

On dit que les réformes importantes ne peuvent être engagées que dans les deux premières années de la législature parlementaire. Compte tenu des enjeux plus élevé de ces élections pour les organisations syndicales, lesquelles prendront le risque d'assumer leurs responsabilités ? Couplé à l'accord majoritaire, qui peut raisonnablement penser que cela va améliorer le dialogue social ? Les rapporteurs répondent implicitement lorsqu'ils écrivent que « *il ne s'agirait pas non plus de considérer que toute négociation doit aboutir* ».

Quant à la majorité d'adhésion, pour la validité des accords, l'avis précise que ceux-ci doivent être approuvés par la majorité des salariés. Ce qui importe donc, ce n'est pas que les signataires soient majoritaires, mais l'accord

lui-même. Le texte ignore une réalité pourtant incontournable : il ne peut y avoir d'accord si - la partie patronale refuse les propositions syndicales.

On prend donc le risque de remettre en cause le dialogue social pour un résultat totalement hypothétique : le changement de culture des organisations syndicales. La paralysie est hautement probable, le changement de culture est un pari qui, au mieux, prendra beaucoup de temps avec les effets qu'on peut imaginer. Quant à tirer les conclusions avant d'avoir fait le bilan de la loi de 2004, nous sommes face à une démarche récurrente dans ce dossier et dans bien d'autres : on part des solutions qu'on veut voir appliquées sans prendre en compte les vraies questions.

Quant au contenu de l'avis, on ne peut que constater de graves insuffisances, des flous, voire des contradictions qui vont conduire à de sérieux problèmes. La précipitation dans le travail de la commission a certes pesé lourd, ne permettant pas d'aller au fond de la réflexion. Quelques exemples.

Le texte dit que le résultat électoral est un critère, certes parfois principal, puis il l'établit comme le seul pour contrôler la représentativité. Sur une question aussi essentielle, peut-on accepter un tel flou ?

Quelles élections pour mesurer l'audience : prud'homales, élection spécifique, nationale, de branche, d'entreprise, tout à la fois ? Le texte évite prudemment de trancher et ce sera au législateur de le faire.

Qui reconnaît la représentativité et comment ? Pas de réponse.

Quel premier tour en entreprise : ouvert à toutes les organisations syndicales constituées ou ouvert seulement aux organisations syndicales représentatives, ce que propose la CFTC ? La réponse est pourtant fondamentale car se profilent derrière de graves risques d'entrisme de groupuscules politisés ou pas, de développements de syndicats catégoriels, voire communautaristes, d'atomisation du dialogue social. Là aussi ce sera au pouvoir politique de trancher.

Les prudentes impasses du texte vont déboucher sur de belles bagarres, des querelles d'interprétation et un nouveau lobbying forcené auprès des politiques.

En conclusion, ce projet d'avis, s'il était adopté en l'état, aurait des conséquences dangereuses et surtout contre-productives pour le dialogue social. Certains amendements de notre groupe ont certes été repris dans le texte et nous en donnons acte au président et aux rapporteurs. Bien des groupes retrouvent tel ou tel amendement : cela ne suffit pas à en faire un bon avis.

L'avancement de la loi sur le dialogue social fait qu'il n'y a plus d'urgence : pourquoi se précipiter ainsi ? Si le but recherché est bien de faire avancer le dialogue social, il faut reprendre cet avis en se donnant le temps d'aller plus loin dans la recherche de vrais consensus pour de vraies solutions.

Le groupe de la CFTC a voté contre l'adoption de ce texte en l'état.

### **Groupe de la CGT**

La question de la consolidation du dialogue social n'est pas mineure. Poser en termes renouvelés les problématiques de la représentativité syndicale, des conditions de validité des accords collectifs, du développement de la présence syndicale et de la négociation dans les PME, de règles claires et transparentes pour la contribution des pouvoirs publics aux missions d'intérêt général revient à interroger le cadre général de la représentation collective des salariés, leur rapport aux organisations syndicales, la façon dont ils se projettent dans les lieux où se déterminent leurs conditions de vie au travail.

Nous en convenons tous : nous vivons une crise des différents modes de représentation aux plans institutionnel, politique, social ou associatif. Cette crise entre en résonance avec un salariat plus éclaté, plus fragmenté, plus précaire, qui cherche de nouveaux repères et aspire à la négociation de garanties collectives innovantes.

Face à cette demande, nous ne pouvons jouer petit bras, encore moins manœuvre d'appareils. L'heure est à insuffler davantage de démocratie dans notre système de relations sociales.

La démocratie sociale n'est pas un supplément d'âme, c'est un besoin et une nécessité. Sa conquête passe par une réforme du Code du travail qui, entre autres, démocratise la négociation collective. Il s'agit d'une part, de permettre aux salariés d'être pleinement informés sur son déroulement et consultés sur ses enjeux. Pour cela, de solides garanties collectives restent à conquérir.

D'autre part, comme l'avis le propose, les règles de validation des accords doivent être refondées : la signature d'un syndicat doit compter de façon proportionnelle à la représentativité que lui donnent les salariés lors des élections professionnelles.

Par ailleurs, des règles rénovées, dans le même esprit que celles préconisées dans l'avis, doivent être mises en œuvre pour la Fonction publique tant les relations sociales dans ce secteur sont dégradées, voire inexistantes.

Nous l'affirmons avec force : la négociation, ayant pour enjeu la qualité et le niveau des normes sociales qui conditionnent le contenu du travail et les moyens de l'existence, doit être conçue et pratiquée comme étant avant tout un droit des salariés. C'est la fonction et la responsabilité des organisations syndicales de constituer et d'organiser ce droit en permanence, et ce, en toute indépendance de la direction de l'entreprise.

Mais en retour, pour que la négociation soit vécue par les salariés comme un droit qui est le leur, la maîtrise de la représentativité syndicale doit leur appartenir. Il faut donc en finir avec une représentativité octroyée par un décret de quarante ans : le droit de participer à des élections professionnelles de représentativité doit être ouvert à tous et rendu effectif pour tous.

Ainsi, on peut dépasser la contradiction apparente entre les deux exigences de maîtrise de la négociation par les salariés et de monopole syndical de négociation.

La CGT ne partage pas toutes les considérations et propositions de cet avis, mais en mettant au cœur de ses préoccupations de nouvelles règles de représentativité et de validation des accords collectifs pour permettre à chaque salarié de peser sur les choix qui le concerne, cet avis ouvre courageusement la voie à une nouvelle ère dans les relations sociales de ce pays qui devront trouver une traduction législative. C'est la démocratie qui se trouve confortée, c'est notre assemblée qui s'en trouve grandie.

Consciente de ses responsabilités et des transformations qui restent encore à opérer, la CGT a adopté l'avis.

#### **Groupe de la CGT-FO**

Traiter du dialogue social et de la démocratie requiert des exigences d'écoute, d'analyse et de méthode. C'est une question de crédibilité, d'autant que cette saisine était loin de faire consensus parmi les interlocuteurs sociaux, lesquels ont exprimé de profondes divergences dès l'ouverture des travaux de la commission. Or, force est de reconnaître que, placée sous l'autorité du président du Conseil économique et social, la commission a vite renoncé à construire un avis qui reflète l'expression de tous. Elle n'a pas approfondi, y compris de manière contradictoire, les raisons d'un taux de syndicalisation plus faible qu'ailleurs. Elle n'a pas analysé l'absence de corrélation entre ce taux et les droits réels des salariés. Dans la même logique, elle a évacué l'étreinte économique libérale qui, en développant précarité et modération salariale, s'oppose au maintien des garanties sociales. Comment peut-on faire l'impasse sur les raisons qui fondent les inquiétudes des salariés et expliquer que nombre d'entre eux restent à l'écart du mouvement syndical ? Enfin, en refusant de discuter plus de 200 amendements - ce qui revient à faire du projet de texte un bloc à prendre ou à laisser - la commission a inauguré une nouvelle méthode : celle du 49-3 social.

Ceci est loin de correspondre au débat démocratique auquel Force ouvrière est profondément attachée. Simplifier les débats n'est jamais bon signe et il faut réfléchir aux conséquences sur le fonctionnement à venir du Conseil économique et social.

Traiter de la représentativité et de la négociation collective renvoie à des débats de fond sur les conceptions de la démocratie, de la République, de la politique contractuelle et de la recomposition du paysage syndical.

Non, la démocratie dite sociale n'est pas un copier-coller de la démocratie politique qui tendrait elle-même à devenir un copier-coller de la démocratie d'opinion ! Autant la notion majoritaire s'impose dans les procédures démocratiques parlementaires, puisqu'il s'agit de voter des lois, autant elle est contestable en démocratie sociale puisque celle-ci repose pour l'essentiel sur la

négociation entre interlocuteurs sociaux, négociation déclinée sur plusieurs niveaux : interprofessionnel, de branche, d'entreprise.

Ce débat sur la conception démocratique est fondamental et structurant. Il est également ancien et n'a pas échappé au mouvement ouvrier, entre les partisans de la démocratie représentative, par délégation, et les tenants de la démocratie directe.

Il inclut également la question du caractère démocratique de la procédure référendaire.

Or, l'ensemble du système social français a été fondé sur la légitimité du système de représentation syndicale. Ceci permet à un accord entre patronat et syndicats d'être étendu à l'ensemble des entreprises et des salariés, dès lors qu'il est conforme au Code du travail.

À ce système, qui par extension fait bénéficier les salariés, syndiqués ou non, du contenu d'un accord, qui permet aux salariés les plus engagés et les plus actifs, de faire avancer les règles sociales, le Conseil économique et social en préférera-t-il un autre avec le risque de remettre en cause la liberté de contracter ? Un système dans lequel on aurait recours au référendum pour déclencher une grève, mais aussi un système dans lequel les représentants des employeurs seraient élus par les actionnaires ?

La négociation collective, quant à elle, est un élément essentiel des relations sociales. Il était inopportun - mais chacun pourra s'interroger sur les raisons qui ont mené à cette décision - d'ouvrir un débat alors que l'évaluation de la loi 2004 dite Loi Fillon doit être réalisée fin 2007.

Le débat sur l'accord majoritaire n'a d'intérêt que si la négociation collective ne respecte pas la hiérarchie des normes ou le principe de faveur. Seule la dérogation peut justifier l'accord majoritaire. Mais faut-il déroger ? C'est-à-dire déroger dans l'entreprise aux règles de l'accord de branche, déroger dans la branche à l'accord interprofessionnel ? Faut-il continuer à s'inscrire dans un processus de déréglementation ? Le groupe Force ouvrière ne le pense pas. C'est parce que la hiérarchie des normes a existé et qu'il y avait articulation entre la loi et le contrat, entre les niveaux de négociation, que la France est aujourd'hui, et depuis longtemps, le pays où la proportion de salariés couverts par une convention collective est le plus important (97,7 % actuellement).

C'est ce que Force ouvrière appelle, non pas le modèle social français, mais le modèle républicain, celui qui se base sur la solidarité et l'égalité des droits.

C'est pourquoi il apparaît essentiel de discuter préalablement de la structure de la négociation collective. L'oublier pour ne traiter que de l'accord majoritaire revient à mettre la charrue avant les bœufs.

FO ne reviendra pas sur tout le contenu d'un texte qui, par ailleurs, contient nombre de contradictions, notamment sur la manière de mesurer la représentativité.

C'est parce qu'elle est fondamentalement républicaine qu'elle a une conception exigeante de la négociation, parce qu'elle est historiquement à l'origine de nombre d'accords interprofessionnels que Force ouvrière plaide pour une mesure interprofessionnelle, c'est-à-dire confédérale, de la représentativité, d'où notre faveur pour un scrutin comme celui de la sécurité sociale, seul scrutin où intervient le vote des salariés du privé, du public, les chômeurs et les salariés retraités.

De même que la question des moyens des organisations syndicales ne saurait porter atteinte à leur indépendance et à leur liberté de comportement, saucissonner les mesures de représentativité ne peut, dans notre esprit, que conduire à des dérives graves, y compris au regard des valeurs démocratiques et républicaines.

C'est là le cœur du problème sur la question de fond. On peut ensuite, mais tel n'est pas l'objet de notre travail, discuter du contenu des accords, problématique qui renvoie inéluctablement au contexte économique, social et politique, aux rigidités économiques, à ce qu'on appelait il y a peu la pensée unique ou conforme.

En confondant vitesse et précipitation, en éludant les débats essentiels au profit d'intérêts divers, en maniant le 49-3 social, le Conseil économique et social a ouvert une brèche dont nul ne mesure aujourd'hui les conséquences. Et surtout, comme c'est souvent le cas dans notre société, la démocratie d'opinion sert de vitrine aux illusions pour éviter de traiter les questions de fond, parce qu'elles gênent ou qu'elles contreviennent aux dogmes érigés.

Autant, Force ouvrière est disposée à revoir la représentativité en la mesurant par un scrutin interprofessionnel, autant Force ouvrière n'accepte pas le lien entre représentativité - accord majoritaire - démocratie d'opinion et dérégulation.

Pour toutes ces raisons, le groupe FO a voté contre en prenant date.

### **Groupe de la coopération**

Voter l'avis uniquement en soutien au rapporteur issu de ses rangs serait, pour le groupe de la coopération, une façon trop simple de reconnaître la portée de la réflexion menée par l'ensemble de la commission temporaire. On a rarement fait aussi clair pour des enjeux aussi grands. Nous soutenons le projet au fond, dans sa totalité et ses parties, pour deux raisons. La première tient au fait que l'avis se met en position de voir ce qui sera. Cela ne va pas de soi, surtout lorsqu'il s'agit d'infléchir le cours de l'histoire sociale. Il explique les rapports actuels des acteurs certes de la négociation mais aussi de la gouvernance. C'est pourquoi il est opportun que l'ensemble de la société civile, et non seulement les partenaires sociaux, se prononce. La seconde tient au fait qu'on ne prend jamais assez de soin à se bien comprendre et à éviter les sources de clivages qui menacent tout corps social. Son histoire lointaine et récente

fourmille d'exemples de conflits dont les conséquences dépassent largement les raisons qui les ont faits naître.

Les coopératives, quels que soient leur taille et leur secteur d'activités, mesurent ce qu'emporte leur soutien à l'avis. Ce sont des entreprises et des entrepreneurs. Elles créent de la richesse et de l'emploi. Elles sont soumises aux règles du marché : compétition des prix, nécessité du développement. Parce qu'elles sont au service d'un patrimoine collectif, elles savent ce qu'elles doivent au capital de leurs membres et à la force de travail de leurs collaborateurs. Capital et travail ne sont pas antinomiques. C'est pourquoi la coopération est autant attachée à la liberté d'entreprendre qu'à la liberté syndicale. Il est des situations où poussée à son paroxysme une de ces libertés conduit à entraver l'exercice de l'autre. Il appartient à la loi, d'une part, et aux partenaires sociaux, d'autre part, de définir les règles d'un dialogue social qui repose certes sur des règles et des procédures mais aussi sur la volonté d'aboutir.

Afin de réunir les conditions qui facilitent le dialogue social, l'avis fait des propositions positives sur les conditions de la représentativité des acteurs et les moyens de leur existence, la validité des accords et l'accès du plus grand nombre au fait syndical.

S'il convient de promouvoir le « fait syndical », il convient tout autant de prendre en considération le « fait entreprise ». Il ne s'agit pas de les opposer. Au contraire, le dialogue social commence à partir du moment où les acteurs s'admettent en tant que co-participants au même progrès économique et au même progrès social. Il a une chance de se poursuivre si chacun admet qu'il n'est pas d'équité possible en dehors de la prise en considération de la notion de bien commun. Comme le souligne l'avis, il est de l'intérêt mutuel des partenaires sociaux de négocier pour partager au mieux les fruits de la croissance surtout lorsqu'elle n'est plus ce qu'elle était pendant les Trente glorieuses. Il est aussi de leur intérêt mutuel de contribuer à la qualité du climat social.

Les sociétés du monde entier courrent deux risques : l'ordre et le désordre. Aussi la nôtre a de bonnes raisons de consolider ses pratiques démocratiques à commencer lorsqu'elles sont appelées à s'exercer dans le monde du travail et dans ses zones de recouvrement avec celui de l'entreprise. À cet égard, les rapporteurs ont su faire entrer dans cet avis le vent de la République. Traiter du dialogue social c'est aussi dire ce qu'est la place de l'État. Chacun s'accorde pour penser qu'il est appelé à être moins gérant du social pour mieux remplir son rôle de garant de l'intérêt général. C'est ce que disait déjà le Conseil économique et social en 2003 dans son avis sur *La place du travail* ce qui tend à prouver que la société civile, sait voir ce qui est et sait voir ce qui pourrait être. Tout laisse penser que notre pays a besoin d'un nouveau contrat social. Il doit s'élaborer autour du thème de la concertation qui va de pair avec la reconnaissance de la responsabilité communautaire. L'avis indique clairement sur quelles bases il est possible de réunir les conditions d'un dialogue sans lequel il est vain de réunir les conditions du consentement. Qui, mieux que la représentation de la société

civile, est légitime pour en proposer les orientations ? En effet, elle est en même temps le joueur et l'enjeu.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis tel qu'il nous a été soumis.

### **Groupe des entreprises privées**

Consolider le dialogue social est un enjeu majeur pour notre pays. Le projet d'avis qui nous est soumis traite en parallèle de la représentativité des organisations syndicales et de la légitimité des accords collectifs.

Le groupe des entreprises privées a fait sur le sujet des propositions que le projet d'avis mentionne - il en remercie le président et les rapporteurs - mais les rejette. Pourtant elles étaient claires :

- oui à l'abrogation de l'arrêté de 1966 ;
- oui à la suppression de la présomption « irréfragable » de représentativité, sans limite de temps, à remplacer par celle de représentativité « nationale », limitée dans le temps, avec les droits qui découlaient de la première ;
- oui à une actualisation, dans un nouvel arrêté, des critères de la représentativité pour qu'ils présentent un caractère objectif, en y incluant l'audience, qui fait elle-même référence aux résultats d'élections professionnelles ;
- oui à une révision régulière, par exemple quinquennale, de cette représentativité nationale, sur la base de ces critères actualisés, par une instance indépendante qui soumettrait ses conclusions aux pouvoirs publics. Ce système fonctionne parfaitement bien dans de nombreux pays d'Europe qui ne font jamais référence, à l'exception peut-être de l'Espagne, à des élections générales de représentativité.

Malheureusement, nous devons constater qu'aucun des amendements correspondant à ces positions n'a été accepté en commission et que sans crainte de la contradiction, le projet d'avis, sur le fond, rejette toutes ces ouvertures. Il affirme, par exemple, que la capacité des organisations syndicales doit se manifester « *d'abord par leur nombre d'adhérents* », et donc par la prise de cartes syndicales. Puis, sans transition, il fait d'une élection de représentativité, dans toutes les entreprises, quelle que soit leur taille - et organisée si possible sur les lieux de travail - le critère principal de la représentativité, voire le critère unique pour le réexamen, à intervalle régulier, de cette représentativité.

Au passage, un amendement incorporé dans l'avis recommande un système comparable pour les organisations patronales elles-mêmes, y compris pour l'économie sociale, avec le risque du mélange des genres que cela implique.

De même, l'avis semble réserver aux organisations syndicales, légalement constituées, l'exclusivité de la présentation des candidats aux élections professionnelles. Seraient ainsi éliminés quelques 45 000 élus non syndiqués, sur un total de 117 000 élus du personnel aujourd'hui en activité.

En outre, tout en admettant, dans un premier temps au moins, le maintien du système du droit d'opposition majoritaire, éventuellement rebaptisé « *majorité relative* », l'avis mentionne clairement qu'à l'avenir, c'est la seule procédure de l'accord strictement majoritaire qui devrait s'imposer à tous les niveaux de négociation : interprofession, branche et entreprise.

Dès lors, ceux d'entre nous qui voterait en faveur de cet avis, syndicats ou organisations d'employeurs, qui sont les plus concernés, représentants de la société civile qui s'intéressent à la question, doivent savoir :

- qu'ils abandonnent la voie d'un syndicalisme d'adhésion pour s'orienter vers un syndicalisme de représentation où l'onction électorale dispense de rechercher prioritairement des adhérents, en ajoutant le risque d'une radicalisation des comportements ;
- qu'ils se placent, avec l'accord majoritaire, pour des années, dans la perspective d'un véritable blocage de la politique contractuelle dans notre pays. On ne se rend pas compte du nombre d'accords qui auraient été bloqués à tous niveaux dans le passé, et qui seront bloqués à l'avenir, avec le système de l'accord majoritaire.

Sur ce dernier point précisément, la position commune du 16 juillet 2001, signée par quatre organisations syndicales et les trois organisations patronales, était un monument d'équilibre, en vérité très simple dans son principe comme dans ses modalités. Ses dispositions ont été reprises à juste titre par la loi du 4 mai 2004 relative au dialogue social, qui prévoit elle-même d'en évaluer les effets à la fin 2007.

Il n'est pas normal de préjuger de cette évaluation par un avis prématuré du Conseil économique et social.

Par ailleurs, c'est une erreur d'écartier à l'avance une vraie possibilité de développer la négociation collective dans les PME avec les élus du personnel... en continuant de verrouiller cette possibilité par un accord de branche préalable.

Enfin, il n'est pas possible aux entreprises privées d'entrer dans un système, où à défaut de syndicalisation obligatoire des salariés, il serait « *intéressant* » de procéder à la syndicalisation obligatoire des entreprises. Une syndicalisation qui résulterait de la mise en place d'une cotisation générale obligatoire des seules entreprises pour financer certaines organisations patronales et les cinq confédérations syndicales signataires, n'est pas acceptable.

Le groupe des entreprises privées, autant que d'autres, veut consolider le dialogue social. Il souhaite des syndicats forts et responsables. Il est prêt à revoir les conditions d'attribution de la représentativité. Mais nous ne pouvons que refuser un projet d'avis qui confond démocratie politique et démocratie sociale.

Oui bien sûr à la démocratie sociale quand il s'agit, dans les organisations professionnelles ou syndicales d'élire les instances responsables. Mais, non à la confusion des genres dans l'entreprise elle-même.

Le groupe des entreprises privées, à l'unanimité de toutes ses composantes, a voté contre cet avis qui ne rend pas service à la consolidation du dialogue social dans notre pays.

### **Groupe des entreprises publiques**

L'avis présenté par Paul Aurelli et Jean Gautier « fait bouger les lignes » préférant exposer, lorsque c'est nécessaire, les différences de points de vue plutôt que de rechercher à tout prix des positions de compromis, souvent sémantiques, et ne permettant pas de remplir notre mission principale : éclairer le gouvernement sur les positions respectives et les recommandations d'actions.

Le texte apporte, sur de nombreux points, des éléments de clarification appréciable, des rappels importants et des avancées significatives : par exemple, les efforts de définition du dialogue social, le rappel que l'entreprise reste la seule source de création de richesses et d'emplois et que la qualité du climat social est un élément de compétitivité ou encore la nécessité d'une nouvelle représentativité, le respect de l'échéance de fin 2007 pour l'évaluation de la loi du 4 mai 2004, etc.

Toutefois, pour notre groupe, l'avis n'aborde qu'incomplètement la problématique de la consolidation du dialogue social. Car il y aura « consolidation » du dialogue social, si - dans les faits - le contrat se substitue, autant que possible, à la loi. Ce qui pose évidemment la question de la validité des accords ainsi que de la représentativité et du poids des signataires.

Il nous semble donc que les recommandations devraient avoir pour objet de renforcer les syndicats, à savoir : légitimer et conforter leur représentativité, développer les adhésions, favoriser les regroupements. Or les recommandations faites favorisent à nos yeux de façon exagérée la représentativité électorale et font courir le risque d'une distanciation par rapport aux salariés voire d'un émiettement supplémentaire de la représentation syndicale.

De même, pour la validité des accords, la règle actuelle de la majorité d'opposition conduit à la responsabilisation des acteurs tout en permettant une dynamique d'évolution et de changement. Notre groupe accueille favorablement son évolution vers la majorité relative (c'est-à-dire plus de voix cumulées pour les syndicats signataires que pour les syndicats ayant formellement fait connaître leur opposition)... à condition que cette position soit le point d'équilibre final et non une étape vers la majorité d'engagement. Cette dernière nous semblerait effectivement contraire à l'objet recherché en multipliant les risques de blocage et donc en faisant régresser le développement des accords.

Sur la représentativité de l'organisation syndicale et professionnelle, l'abandon du caractère irréfragable de la représentativité nous paraît la véritable avancée de cet avis. Elle ouvre la représentation syndicale sur son temps et crée les conditions d'une évolution contemporaine. En revanche, rien dans les propositions n'incite ni aux développements des adhésions, ni à l'émergence de syndicats renforcés.

Sur la validité des accords collectifs, à notre avis, la loi de 2004 a plutôt bien fonctionné, les accords le plus souvent n'ayant pas été contestés par une majorité d'opposition. Et quand ils l'ont été, cela a toujours conduit les opposants à prendre leur responsabilité face aux salariés. Ainsi, signataires comme opposants sont amenés à prendre leur responsabilité.

Nous approuvons l'évolution vers la majorité relative, non comme phase transitoire, mais comme un véritable point d'équilibre durable. Sous cette réserve, ce concept de majorité relative nous paraît être la seconde avancée importante de ce texte.

Dans le chapitre sur la négociation collective dans les PME, sans que le groupe des entreprises publiques puisse revendiquer la moindre légitimité sur ce sujet, il nous apparaît que les solutions proposées semblent à la fois novatrices et pragmatiques, renforçant la représentation syndicale sans pour autant déstabiliser les modes de dialogue des PME.

Concernant les moyens des organisations syndicales, la transparence aurait gagné à ce que les moyens et les montants déjà mis en œuvre soient plus explicites. Et le lien entre l'importance des moyens et la qualité du dialogue n'est pas établi, comme l'attestent les situations souvent plus conflictuelles qu'ailleurs dans certains domaines du secteur public où pourtant les moyens sont souvent plus importants. Toutes les dispositions qui encouragent les adhésions (aspects fiscaux par exemple), favorisent la qualité du dialogue (notamment la formation) et valorisent les représentants syndicaux (validation des acquis de l'expérience) sont à encourager. On peut toutefois regretter qu'aucune des dispositions envisagées ne tende à favoriser les regroupements. En tout état de cause, toute disposition complémentaire de financement doit avoir comme contrepartie une transparence absolue des financements actuels.

Sur le dernier chapitre de l'avis, notre groupe fera les remarques suivantes :

- il est toujours utile de prendre en compte les spécificités d'Outre-mer. Si elles doivent engendrer des surcoûts, ceux-ci doivent être identifiés et financés ;
- la progression de la culture de l'accord dans la fonction publique est essentielle pour conduire les nécessaires mutations dans ce secteur ;
- une concertation élargie à d'autres acteurs concernés est par définition une bonne méthode de travail - à condition qu'il n'y ait pas d'interférence avec les enjeux directs de négociation entre employeurs et salariés ;

- quant au rôle du Conseil économique et social, comme enceinte reconnue du dialogue social, le groupe des entreprises publiques apprécie la prise en considération du rapport Chertier et le rappel des prises de position du Bureau du 16 mai 2006. Il est prêt à jouer un rôle actif pour que le Conseil économique et social y occupe une place accrue dans la droite ligne de l'intervention du Président de la République le 10 mai 2006 devant notre assemblée.

Le groupe des entreprises publiques apprécie les avancées réelles contenues dans l'avis mais craint que les propositions faites ne conduisent pas aux résultats attendus à savoir des partenaires sociaux plus forts, plus représentatifs et plus constructifs dans la recherche d'accords. Il s'agit donc là d'un travail remarquable mais qui doit encore évoluer.

Certains d'entre nous ont marqué leur volonté d'accompagnement par un vote positif qui n'exclut pas des réserves sérieuses, d'autres par une abstention constructive marquant le souhait de voir le dialogue se poursuivre.

#### **Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement**

**M. Feltz** : « Je tiens à remercier les deux rapporteurs et le président Dermagne pour la qualité du document proposé mais aussi pour leur qualité d'écoute. Je tiens à préciser d'emblée que mon groupe votera le projet d'avis, Bernard Cariot et moi-même ayant toutefois participé aux travaux de la commission temporaire surtout en tant qu'observateurs, tant il s'agissait de discussions entre spécialistes de la négociation sociale plus que du dialogue social. Sans doute faut-il mettre ce sentiment sur le compte de l'inexpérience, mais il n'en reste pas moins qu'ils étaient difficile de ne pas être surpris par les trois cents amendements déposés au cours des dernières réunions, dont certains relevaient davantage de questions sémantiques et de vocabulaire que de différences de fond. Surprise également devant une certaine ritualisation du débat, à laquelle tous ne sont pas habitués.

De quoi s'agit-il en fait ? De quelques questions fondamentales touchant à la relation entre les entreprises privées et publiques, l'État employeur d'une part et les salariés d'autre part. Quatre questions fondamentales ont ainsi été examinées : la représentativité des organisations syndicales et professionnelles, la validité des accords collectifs, la négociation collective dans les petites et moyennes entreprises et les moyens des organisations syndicales. Sur la majorité de ces points, des progrès ont été réalisés au cours des réunions. En particulier, la mesure de la représentativité des organisations devrait résulter de consultations permettant à tous les salariés, quelle que soit la taille de leur entreprise, d'élire leurs délégués, la consultation étant organisée sur les lieux de travail, ce qui est une novation très importante.

Il faut cependant regretter que la question du faible taux de syndicalisme en France, notamment dans les entreprises privées, n'ait pas été abordée, alors qu'elle est pénalisante tant pour les syndicats que pour les entreprises elles-mêmes, dans la mesure où il y a risque d'un prisme déformant dans toute discussion sociale au niveau national, par insuffisance de prise en compte des réalités économiques et sociales des entreprises privées et de leurs acteurs, chefs d'entreprises et salariés. Dans une démocratie moderne, ce point devrait pourtant pouvoir être étudié sans grande difficulté par les organisations professionnelles et les syndicats de salariés concernés, sachant qu'en Europe il existe de nombreux pays où la densité d'adhésions est importante, même quand elle n'est pas obligatoire, y compris dans les entreprises privées dont la compétitivité et la rentabilité sont bien réelles, et dans lesquelles l'autorité du chef d'entreprise n'est pas contestée, autorité à laquelle, en tant que chef d'entreprise, je suis moi-même très attaché ».

### **Groupe de la mutualité**

Le dialogue social participe de la régulation civilisée d'une société ; il est l'empreinte démocratique posée sur les relations entre pouvoirs, acteurs et sujets. Il qualifie ceux qui l'établissent, bonifie ceux qui le nourrissent, fortifie les accords qui le concluent.

Dans le creuset de la Résistance s'est forgé le concept de République sociale dont notre assemblée porte traduction et dont le dialogue dans les entreprises fut une première concrétisation recherchée, pour accompagner le nécessaire élan de reconstruction et la relance de l'économie.

Ainsi la négociation collective en entreprise capte-t-elle parfois à elle seule la notion plus globale de dialogue social. Représentants des employeurs et des salariés ont su nouer au fil du temps relations, accords et même gestion partagée d'organismes paritaires dans une alternance de conflictualité et de compromis. Pour fonder cette construction sociale et l'établir dans la stabilité, les pouvoirs publics ont été jusqu'à décréter la représentativité irréfragable des partenaires. En tout temps et en tous lieux.

Quarante ans après, il est demandé au Conseil économique et social de formuler un avis proposant des évolutions susceptibles de consolider le dialogue social, en le légitimant nouvellement. C'est ainsi que, majoritairement, la commission temporaire a compris la mission qui lui était confiée, c'est ainsi qu'elle a situé l'enjeu des propositions à soumettre à l'assemblée plénière.

Si l'hésitation à déstabiliser le système est légitime, il n'est pas légitime de fermer plus longtemps le cercle des partenaires représentatifs à de nouveaux acteurs ayant fait leurs preuves. C'est le cas pour de récentes organisations de salariés, c'est aussi le cas pour les employeurs de l'économie sociale dont les trois fédérations éligibles à la représentativité sont mentionnées dans le projet d'avis.

Sur ce dernier point, il faut souligner que les rapports entre salariés et employeurs, les contrats de travail des salariés de l'économie sociale sont pour la plupart régis par des conventions collectives propres : il existe 20 conventions collectives nationales et accords collectifs nationaux spécifiques négociés dans le champ de l'économie sociale et couvrant plus de 1,2 millions de salariés. Les rôles entre les salariés et les employeurs sont par conséquent clairement définis. 30 syndicats d'employeurs représentant 13 branches professionnelles spécifiques signent ces conventions et accords collectifs et veillent à leur application dans les entreprises de l'économie sociale. Les employeurs de l'économie sociale sont des employeurs à part entière.

Le groupe de la mutualité a soutenu la proposition de la commission d'asseoir la représentativité des syndicats de salariés sur des élections généralisées à l'ensemble des salariés. Il encourage également la poursuite de la réflexion sur la nécessité de revoir la situation des critères de représentativité au niveau des organisations d'employeurs.

Il n'y a donc pas d'hésitation à avoir face au pari de la légitimation et de la vivification de la négociation collective engendrées par la consultation directe pour la validité de la représentativité des négociateurs, comme éventuellement pour la validité d'un accord particulier négocié.

La situation à bien des égards particulière du syndicalisme français rend aujourd'hui nécessaire un tel choix.

Cependant, comme le précise le projet d'avis, « *les questions relatives au progrès économique et au progrès social ne s'arrêtent pas aux portes de l'entreprise* ». Les acteurs de l'économie sociale, associations, coopératives et mutuelles, participent du dialogue et du progrès social, du fait de leur objet social et de l'expérience qu'ils ont acquise sur les champs sociaux les plus divers.

La mutualité témoigne pour sa part d'une présence et de réalisations sanitaires et sociales sur tout le champ de la santé et de la protection sociale complémentaire. Elle est un acteur reconnu, un partenaire social incontournable, une fédération à la représentativité incontestable.

Après le présent projet d'avis, une étude sur un périmètre plus large du dialogue social est sans doute nécessaire. Néanmoins, la portée des propositions qu'il contient suscite tout le soutien du groupe de la mutualité qui a émis un vote positif.

### **Groupe de l'Outre-mer**

Le dialogue social, Outre-mer, est très diversifié ; il n'a pas le même sens d'un territoire à l'autre.

Du fait de cette diversité, tant culturelle que cultuelle, le dialogue, sous toutes ses facettes, à Mayotte par exemple, est facilité et entretenue notamment par les réflexions initiées depuis mai 2006 par la Direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP).

Dans le Pacifique, les pratiques sont variables, mais en tout état de cause, les compétences en matière sociale et de droit du travail appartiennent aux collectivités.

Aux Antilles et en Guyane, le dialogue social répond parfois à une toute autre logique, puisque certains syndicats de salariés utilisent le terrain social comme enjeu de pouvoir ; cependant des expériences intéressantes de dialogue social sont menées par l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP - Guyane et Martinique) ou le CESR (Guadeloupe).

Par ailleurs, à Saint-Pierre et Miquelon, comme à La Réunion, il s'exerce exactement de la même manière qu'en France métropolitaine.

Les tissus économiques, Outre-mer, étant principalement composés de TPE (Très petites entreprises), le groupe est particulièrement attentif à l'enjeu essentiel que représente la consolidation du dialogue social dans ces entreprises.

Il suivra les suites données à l'avis avec d'autant plus d'intérêt que les organisations syndicales et patronales ultramarines répondent souvent à une représentativité et à un positionnement spécifique que l'avis relève fort justement.

Le groupe rappelle avec force l'importance que revêt un dialogue social de qualité dans les entreprises d'aujourd'hui où, plus que jamais, la concertation, l'échange, deviennent des principes pour assurer le développement et la pérennité des entreprises.

Aussi, il espère que l'avis qui contient des propositions intéressantes donnera du sang neuf au sens même du dialogue social dans notre pays.

### **Groupe des personnalités qualifiées**

**Mme Morin :** « J'estime que si consolider le dialogue social n'est pas une mince affaire, il s'agit néanmoins d'un enjeu essentiel pour l'avenir du pays, sur lequel le Conseil économique et social s'est prononcé avec courage et pragmatisme, à la demande du Premier ministre. Contrairement à ce que certains ont pu hélas écrire ou dire, son projet d'avis est pleinement légitimé par l'étendue de ses missions constitutionnelles et s'exprime dans un texte fondateur qui a permis, pour la première fois, de débattre d'un sujet jusque là tabou.

Chacun perçoit évidemment l'importance de ce sujet, qui allie intérêt général et intérêt économique dans un objectif de modernisation du pacte social, et je tiens à rendre un hommage particulier au président Dermagne, animateur du débat sur la consolidation du dialogue social, ainsi qu'aux rapporteurs qui ont mis leurs convictions personnelles de côté pour écouter et synthétiser au mieux les débats francs et parfois houleux de la commission. Et il en fallait de la pertinence, du courage et du sang-froid pour sortir de ces débats d'experts, trop souvent codés ! Quoi qu'il en soit, le travail de la commission, fondé sur le dialogue, a été marqué par une volonté de proposer, dans la mesure du possible,

des évolutions pour refonder une nouvelle culture de la négociation, permettant à chacun d'assumer ses responsabilités, notamment aux syndicats.

Le texte proposé permet de sortir de dispositifs obsolètes qu'il convenait de moderniser, compte tenu des évolutions sociales et économiques à l'échelle nationale, européenne et mondiale. L'important travail de la commission temporaire a, en effet, permis des avancées notables. D'abord, sur la redéfinition de la notion fondamentale de la représentativité syndicale, qui modifierait les règles de validité des accords majoritaires fondés désormais sur l'expression de la majorité des salariés.

Ensuite, sur la prise en compte de la diversité des structures, car il est évident que le dialogue social est différent dans la grande entreprise et dans les PME-PMI, voire dans les TPE, de même qu'il ne se présente pas de la même façon dans le secteur privé et le secteur public. Enfin, si le Conseil économique et social a posé les bases de ces évolutions dans l'espace métropolitain, il n'a oublié de prendre en compte ni les spécificités de l'Outre-mer, ni celles des Français détachés et établis hors de France. Cette volonté affirmée de tenir compte de la très grande diversité des situations et de ne jamais fuir les débats, même les plus difficiles, est porteuse d'avenir et paraît d'autant plus remarquable que le texte proposé aujourd'hui prévoit aussi l'adaptation aux évolutions conjoncturelles inéluctables.

Ainsi, le Conseil s'est honoré en relevant une nouvelle fois un défi difficile. Le dialogue, qui passe par le respect des hommes et des idées, est un des fondements d'une vraie nation démocratique et s'il reste encore beaucoup à faire en ce domaine, cette assemblée a montré qu'on pouvait y parvenir en travaillant ensemble au service de tous. Car, comme le disait Paul Eluard : « *On transforme sa main en la mettant dans une autre* ». Je voterai le projet d'avis ».

**M. Le Gall** : « Je souhaite d'abord rendre hommage au président Dermagne pour l'autorité dont il a su faire preuve pour diriger les travaux de la commission, y associant les rapporteurs pour leur compétence, leur habileté, et leur égalité d'humeur, ce qui, en la circonstance, mérite d'être souligné.

Le sujet confié à la commission temporaire a livré toute sa complexité à l'aune du mode d'élaboration du projet d'avis discuté aujourd'hui. Ce fut une parfaite illustration de la difficulté de dialoguer et, parfois de s'entendre, qui mine le pays. Le déroulement des réunions, parfois les modes d'intervention, le professionnalisme des discours, la multiplication des allusions à des faits d'armes antérieurs, la complexité du sujet, autant d'éléments qui faisaient du non-spécialiste qu'est l'orateur, le témoin de l'une des raisons de la crise du syndicalisme, elle-même au cœur de la crise plus générale de la démocratie représentative. Ainsi a-t-on pu assister à de longues séances où la pédagogie atteignait des sommets, par le caractère répétitif d'une même problématique caractérisée par une satisfaction - et parfois même une autosatisfaction - de la situation actuelle. Une sorte de confusion des genres a vu le jour, quand certains membres de la commission paraissaient s'inspirer, à la fois, d'un moins bon

fonctionnement du Parlement et d'une rhétorique de négociation sociale faite de menaces de départ, de chantage à une fracture irréfragable du consensus du Conseil économique et social et - rien que cela - d'une remise en cause de sa composition, plus précisément de l'illégitimité du Conseil économique et social à répondre à la saisine du gouvernement, dès lors qu'il comprend « des personnes non directement concernées » pour contribuer à définir les termes du dialogue social, ce qui visait les personnalités qualifiées, mais pas uniquement.

Étant chef d'une entreprise sans personnel, mais surtout citoyen, j'ai été vivement intéressé par le sujet, tant j'y vois une des clés de la modernisation du pays. Fier d'être membre du Conseil économique et social, je voterai le projet d'avis, qui crée les conditions d'une nouvelle démocratie sociale, par une offre syndicale élargie, une plus grande transparence, une meilleure crédibilité des accords négociés ; un projet d'avis qui fait le pari d'un renforcement du syndicalisme par le progrès de la démocratie et le renforcement du pacte social ».

### **Groupe des professions libérales**

Ce n'est pas parce que l'on conteste les modalités d'une réforme que l'on doit être taxé d'immobilisme ou de conservatisme étriqué ! La réforme est nécessaire, mais pas à n'importe quelles conditions.

Le groupe des professions libérales a toujours été et restera profondément attaché à un dialogue social efficace. C'est pourquoi il adhère à toute idée d'amélioration et de consolidation de ce dialogue, dans l'intérêt des salariés, des entreprises comme dans celui des pouvoirs publics.

Si ce dialogue est bien vivant, comme le prouve un grand nombre d'accords signés chaque année, il faut cependant reconnaître la réalité d'un faible taux de syndicalisation. Or, un dialogue social de qualité a besoin de corps intermédiaires crédibles, responsables et reconnus.

Le point primordial de l'avis concerne la représentativité des organisations syndicales et professionnelles. À ce sujet, des points de convergence, que nous partageons, sont apparus lors des débats :

- la représentativité ne doit plus être *ad vitam aeternam*. Elle doit être évolutive et faire l'objet, périodiquement, d'un nouvel examen ;
- toute structure légalement constituée doit pouvoir prétendre à la représentativité ;
- enfin, les critères de représentativité doivent être les mêmes pour tous.

Mais, le groupe des professions libérales regrette la proposition de faire de l'élection, un critère principal voire unique. Nous sommes partisans d'un syndicalisme d'adhésion dont les actions s'inscrivent dans la durée, et non d'un syndicalisme de représentation dont les résultats seraient ceux d'un instant. Pourquoi introduire dans le dialogue social les effets secondaires et néfastes que connaissent les élections politiques : discours démagogiques, courses aux

élections, coups médiatiques, blogs mensongers... ? C'est une prime donnée à la contestation systématique dénuée de programme. C'est une sanction pour les syndicats organisés dont la mission est la défense permanente des intérêts matériels et moraux de leurs adhérents.

Par ailleurs, il est illusoire de penser que le recours au critère électoral résoudra le problème de la désaffection des salariés ou des employeurs envers leurs organisations syndicales.

C'est pourquoi, afin d'assurer la crédibilité, la responsabilité, la pérennité de nos corps intermédiaires, le groupe des professions libérales propose de ne pas appuyer la représentativité sur le seul critère électoral, mais également sur l'ancienneté, le nombre d'adhérents et les cotisations, le service rendu, l'organisation des structures... auxquels on pourrait ajouter certaines décisions jurisprudentielles. Il conviendrait alors que la capacité des syndicats à répondre à ces critères soit examinée régulièrement et de façon objective, par une autorité indépendante.

En ce qui concerne la validité des accords collectifs, l'avis propose des modifications d'application sans attendre le bilan fin 2007, tel que la loi du 4 mai 2004 le prévoit.

La France se débarrassera-t-elle un jour de son travers récurrent qui consiste à élaborer une réforme, et sans attendre d'en connaître l'évaluation et le bilan, de conclure à son inefficacité pour en proposer une nouvelle ? Le dynamisme de la négociation collective à tous les niveaux (interprofessionnel, branche et entreprise) est une réalité. Or, les modifications incessantes des dispositions légales sont source d'instabilité et d'insécurité juridiques pour notre société - les entreprises en particulier - et entraînent souvent plus de frein que de dynamisme.

Le groupe des professions libérales considère que les règles de négociation appliquées depuis la réforme de 2004 (« règle de la majorité dite d'opposition »), confèrent déjà, à l'évidence, un caractère majoritaire aux accords, qui en tirent toute légitimité. Mais surtout cette règle présente l'avantage de limiter tout risque de blocage de la négociation collective, ce qui ne serait pas le cas avec un principe de majorité d'engagement.

De plus, les propositions de modifications faites, ne pourraient qu'être liées aux méthodes de représentativité explicitées précédemment et que nous contestons !

Concernant les petites entreprises dépourvues de délégués syndicaux ou même de représentants du personnel, nous ne pouvons adhérer aux propositions de l'avis qui concernent les nouvelles modalités de négociation qui pourraient être mises en œuvre.

Le groupe des professions libérales réaffirme fortement le rôle essentiel de la négociation collective de branche pour les TPE. Il est à ses yeux, le niveau le plus adéquat de négociation. Des solutions doivent être recherchées pour dynamiser le droit conventionnel applicable dans les TPE, grâce notamment à des accords « clés en main », applicables directement et de manière pratique dans les petites entreprises.

Enfin, si notre groupe partage les propos concernant le rôle du Conseil économique et social, les professions libérales rappellent qu'elles souhaitent une révision de sa composition, eu égard à leur réel poids économique et social dans la société actuelle.

Même si le groupe des professions libérales salue la prise en compte originale, dans la rédaction de l'avis, de la forte expression minoritaire apparue lors des travaux de la commission temporaire, il ne peut approuver cet avis sur le fond, jugeant les propositions inadéquates.

Bien qu'opposé au *statu quo* en ce qui concerne la réforme du dialogue social, le groupe des professions libérales a voté contre l'avis.

#### **Groupe de l'UNAF**

Le groupe de l'UNAF tient tout d'abord à saluer le courage dont ont fait preuve les rapporteurs, en acceptant de prendre en charge un sujet à ce point difficile que, avant même de le commencer, chacun dans cette assemblée savait qu'il ne serait pas consensuel. Il salue également la détermination du président Dermagne qui a dirigé les débats de la commission temporaire avec autorité et sagesse. Leur engagement personnel en faveur du rôle du Conseil économique et social dans le débat public fut remarquable, et le groupe de l'UNAF voulait très chaleureusement et très sincèrement les en remercier.

Dans sa lettre de saisine, le Premier ministre soulignait : « *s'il est légitime de donner une voix prépondérante aux partenaires sociaux, il est également important que l'avis que votre assemblée formulera prenne en compte les sensibilités des autres composantes de la société civile* ». Les qualités d'écoute et de conciliation des rapporteurs, ajoutées à la qualité de l'écriture, ont permis ce tour de force qu'une ligne majoritaire se dégage en commission, sans pour autant ignorer les expressions divergentes.

Aussi, l'avis qui nous est présenté donne-t-il une vision assez exhaustive et équilibrée des positions de chacun des groupes dans leur diversité, voire dans leurs oppositions.

Parmi beaucoup d'autres, deux points retiendront particulièrement l'attention de l'UNAF : représentativité et dialogue social - dialogue civil.

**Sur la représentativité**, la position du groupe de l'UNAF s'appuie sur son expérience propre en la matière. En effet, c'est l'ordonnance du 3 mars 1945, confirmée par la loi du 11 juillet 1975, qui confère à l'UNAF sa mission de représentation de l'ensemble des familles françaises et étrangères vivant en

France. Sa représentativité repose donc sur le principe d'adhésion : l'adhésion volontaire des familles réparties sur l'ensemble du territoire dans les unions départementales d'associations familiales, contrôlées par des commissions prévues à cet effet par les textes, et dont le travail fait l'objet d'appréciations par la Cour des comptes. Elle repose également sur la présence pluraliste des mouvements familiaux adhérant à l'institution.

Ensuite cette représentativité s'examine au regard de sa capacité à aborder tous les problèmes socio-économiques, notamment émergents, qui concernent la vie quotidienne des familles, puisque nous avons également mission de donner avis sur tous les sujets d'intérêt familial, et pour ne prendre que quelques exemples parmi beaucoup d'autres : la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale, les questions de consommation, l'impact des nouvelles technologies ou encore les nouvelles questions posées par l'évolution des sciences du vivant.

Enfin, - et cela ne concerne pas uniquement les associations familiales, mais également les associations de locataires ou de parents d'élèves - la participation à des élections spécifiques et leurs résultats sont aussi appréciés en tant qu'éléments de mesure de la représentativité.

Ces expériences de longue date expliquent pourquoi l'UNAF a pris position pour que la représentativité des partenaires sociaux puisse reposer demain, en prenant toutes les précautions utiles et le temps nécessaire, sur le nombre d'adhérents, les élections et la capacité à tenir compte de la réalité de la société actuelle.

Concernant le deuxième point « **dialogue social - dialogue civil** », il était indispensable que cet avis puisse affirmer que le dialogue social ne s'arrête pas aux portes de l'entreprise. Cependant, l'UNAF a toujours été très claire sur ce sujet : il n'est pas question pour elle de revendiquer une quelconque responsabilité dans la signature des conventions collectives ou de tout accord contractuel de travail. Celle-ci relève bien des organisations syndicales et professionnelles, et d'elles seules.

En revanche, il ne serait pas acceptable de considérer que la formation et l'insertion professionnelle des jeunes, le chômage, le pouvoir d'achat, la conciliation des temps, les modes de garde des enfants, les solidarités intergénérationnelles, la gestion de l'ensemble des branches de la sécurité sociale, etc... ne relèveraient que des partenaires sociaux au sens strict.

À cet égard, et là encore pour ne prendre qu'un exemple, l'existence, les modalités de préparation et de conclusion de la Conférence de la famille, institutionnalisée par la loi du 25 juillet 1994, montrent, s'il en était besoin, la justesse de l'affirmation reprise dans l'avis.

En effet, comment qualifier le fait que chaque année, organisations syndicales, professionnelles, associations, notamment familiales, représentants des caisses de sécurité sociale, se retrouvent pendant plusieurs mois pour élaborer ensemble un ou plusieurs rapports en fonction des sujets choisis,

lesquels sont remis au gouvernement et lors de la Conférence de la famille, font l'objet de prises de positions de chaque organisation devant le Premier ministre, qui ensuite expose à cet ensemble de partenaires les décisions qu'il a prises ? Comment qualifier ce temps, sinon comme étant celui d'une autre forme du dialogue social ?

En conclusion, outre cet exemple concret et réel de dialogue social, pour l'UNAF, l'homme acquiert aussi sa dignité dans le travail. À l'inverse, nous sommes amenés à constater en permanence les effets destructurants du chômage sur les personnes, leur famille et leur entourage, voire sur la société elle-même.

Il est indispensable de prendre en considération l'ensemble des situations. Le dialogue social y contribue dans la mesure où il peut associer l'ensemble des acteurs, car c'est en les impliquant et en les responsabilisant que nous travaillerons à la résolution des problèmes de nos sociétés développées.

C'est bien parce que les rapporteurs ont su trouver les mots pour dire ce qui nous semble être un des chemins incontournables pour demain, que le groupe de l'UNAF s'est exprimé en faveur de l'avis.

### **Groupe de l'UNSA**

Rarement dans notre pays, les questions du dialogue social et de la représentativité syndicale ont suscité autant de débats.

Donner plus de pouvoir aux partenaires sociaux pour négocier des accords qui s'imposent à tous, ne sera possible que si, face ou à côté de la légitimité que les parlementaires tiennent des urnes et qui leur confère le droit de légiférer, nous pouvons proposer, nous syndicats, nous partenaires sociaux, une légitimité forte et incontestable.

Il faut donc que les acteurs syndicaux soient clairement et incontestablement représentatifs. Or, en démocratie, y compris dans l'entreprise, cette légitimité ne peut émaner que d'une seule source : l'élection. C'est par leur vote que les salariés, tous les salariés, qu'ils travaillent dans les petites, les moyennes ou les grandes entreprises, doivent pouvoir librement choisir leurs représentants.

Il faut tordre le cou à cette idée, émise ici ou là, que plus de démocratie, c'est plus de désordre. Au contraire ! Plus les principes démocratiques sont affirmés, plus l'ordre social est renforcé.

En faisant reposer la légitimité des organisations syndicales « principalement sur les élections » et donc le vote des salariés, l'avis pose une exigence cruciale qu'il traduit logiquement par l'abrogation de l'arrêté du 31 mars 1966.

À une représentativité administrativement octroyée, il substitue une représentativité nationale démocratiquement vérifiée. Qui pourrait s'en plaindre ? Restera, ensuite, à déterminer l'indicateur le plus pertinent de cette représentativité. Sur ce point, le texte ne tranche pas.

L'UNSA a proposé que les élections prud'homales constituent ce test de représentativité nationale. Pourquoi ? Essentiellement par souci de pragmatisme et d'efficacité. C'est la seule élection qui existe et lors de laquelle tous les salariés peuvent voter quelle que soit la taille de l'entreprise.

Et malgré un taux d'abstention élevé, l'élection prud'homale mobilise le plus grand nombre de salariés. 5,2 millions de suffrages exprimés en 2002 - date des dernières élections - contre 3,7 millions de suffrages pour les élections des comités d'entreprises.

D'autre part, la division des collèges électoraux, en cinq sections distinctes - agriculture, industrie, commerce, encadrement et activités diverses - constitue un premier pas vers la prise en compte, sinon des branches, du moins des secteurs d'activités. Qu'il faille améliorer le dispositif de ces élections, pourquoi pas ?

En permettant à tous les syndicats légalement constitués de pouvoir se présenter au premier tour des élections, l'avis institue une égalité de traitement entre toutes les organisations syndicales qui n'existe pas aujourd'hui. Il est temps d'en finir avec les discriminations et les injustices qui frappent certaines organisations syndicales comme la mienne dont la seule faute est sa jeunesse. Comme si l'horloge syndicale s'était arrêtée en 1966.

On ne peut plus continuer à tolérer que des accords minoritaires et parfois ultra minoritaires puissent créer du droit qui s'applique à tous. Ce qui était concevable et acceptable dans le contexte du Yalta syndical de l'après-guerre où une idéologie fracturait le salariat en blocs antagonistes et irréconciliables ; ce qui était concevable alors, ne l'est plus aujourd'hui, tant les conditions historiques dans lesquelles nous évoluons se sont profondément modifiées.

L'expression de la majorité se doit d'être claire et positive et désormais les conditions sont remplies pour qu'elle le soit.

Cet avis restera comme un acte fondateur à même de rénover profondément la démocratie sociale de ce pays et de lui donner un nouveau souffle, ce qui sera bon et utile à la fois pour les entreprises et leurs salariés.

L'UNSA a voté l'avis.

## SCRUTINS

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

<i>Nombre de votants.....</i>	<i>198</i>
<i>Ont voté pour.....</i>	<i>132</i>
<i>Ont voté contre .....</i>	<i>58</i>
<i>Se sont abstenus.....</i>	<i>8</i>

**Le Conseil économique et social a adopté.**

**Ont voté pour : 132**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Barrau, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, Boisgontier, Boisson, Canon, Cartier, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Guyau, Lemétayer, Marteau, Meurs, Pelhate, Pinta, Salmon, Schaeffer, Szydłowski, Thévenot, Vasseur.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Almérás, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

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

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweegehe, Vérollet.

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

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Budin, Fosseperez, Fritsch, Gautier, Grave, Thibous, Verdier.

*Groupe des entreprises publiques* - M. Duport.

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

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

*Groupe de l'Outre-mer* - M. Omarjee.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Nouvion, Obadia, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama, Steg, Sylla, Valletoux, Vigier.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

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

**Ont voté contre : 58**

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

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Devy, Houp, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

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

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mme Rolland du Roscoät.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

**Se sont abstenus : 8**

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Bailly, Brunel, Mme Duthilleul, M. Gadonneix, Mme Idrac.

*Groupe de l'Outre-mer* - M. Osénat.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Aillagon, Marcon.

**Scrutin n° 2**  
**portant sur la rédaction d'un paragraphe, page 12,**  
**relatif aux critères de reconnaissance des acteurs du dialogue social**

<i>Nombre de votants</i> .....	<i>194</i>
<i>Ont voté pour</i> .....	<i>65</i>
<i>Ont voté contre</i> .....	<i>103</i>
<i>Se sont abstenus</i> .....	<i>25</i>

**Le Conseil économique et social n'a pas adopté.**

**Ont voté pour : 65**

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

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Devy, Houp, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

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

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Bailly, Brunel, Mme Duthilleul, M. Gadonneix, Mme Idrac.

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Omarjee, Osénat.

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mme Rolland du Roscoät.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

**Ont voté contre : 103**

*Groupe de l'agriculture* – M. Szydlowski.

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

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

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma, Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Mme Lasnier, MM. Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérollet.

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

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Budin, Fosseperez, Fritsch, Gautier, Grave, Thibous, Verdier.

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

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

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Nouvion, Obadia, Plasait, Roulleau, Roussin, Steg, Sylla, Vigier.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

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

#### **Se sont abstenus : 25**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Barrau, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, Boisgontier, Boisson, Canon, Cartier, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Guyau, Lemétayer, Marteau, Meurs, Pelhate, Pinta, Salmon, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

*Groupe des entreprises publiques* - M. Duport.

**Scrutin n° 3**  
**sur un amendement tendant à préciser, page 15, les effets**  
**de la représentativité des organisations syndicales.**

<i>Nombre de votants</i> .....	196
<i>Ont voté pour</i> .....	58
<i>Ont voté contre</i> .....	106
<i>Se sont abstenus</i> .....	32

**Le Conseil économique et social n'a pas adopté.**

**Ont voté pour : 58**

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

*Groupe de la CFTC* - MM. Coquillion, Fazilleau, Louis, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la CGT-FO* - MM. Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Devy, Houp, Lemercier, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaine.

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

*Groupe des personnalités qualifiées* - Mme Rolland du Roscoät.

*Groupe des professions libérales* - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

**Ont voté contre : 106**

*Groupe de l'agriculture* - M. Szydlowski.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Almérás, Dréano, Duplat, Griset, Lardin, Liébus, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

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

*Groupe de la CFDT* - Mmes Azéma, Boutrand, Collinet, MM. Heyman, Jamme, Le Clézio, Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweeghe, Vérollet.

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

*Groupe de la coopération* - Mme Attar, MM. Budin, Fosseperez, Fritsch, Gautier, Grave, Thibous, Verdier.

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

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

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Omarjee, Osénat.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. d'Aboville, Aurelli, Baggioni, Mme Benatsou, M. Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duhamel, Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, Mme Kristeva-Joyaux, MM. de La Loyère, Le Gall, Mandinaud, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Nouvion, Obadia, Plasait, Roulleau, Roussin, Steg, Sylla, Valletoux, Vigier.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Petit, Therry, M. de Viguerie.

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

### **Se sont abstenus : 32**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Barrau, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, Boisgontier, Boisson, Canon, Cartier, Mme Cornier, MM. Couturier, Ducroquet, Ferré, Giroud, Guyau, Lemétayer, Marteau, Meurs, Pelhate, Pinta, Salmon, Schaeffer, Thévenot, Vasseur.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Bailly, Brunel, Duport, Mme Duthilleul, M. Gadonneix, Mme Idrac.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Aillagon, Marcon.

**Regard transversal  
sur les travaux  
du Conseil économique et social**

**LA PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
DANS LES TRAVAUX DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL  
EN 2006**

Dans le cadre de la mandature 2004-2009, le Bureau du Conseil économique et social a identifié des orientations prioritaires et les a proposées aux sections et délégations pour éclairer leurs propositions d'études et de saisines et la conduite de leurs travaux. Il s'agissait de s'attacher aux problématiques jugées essentielles et de les traiter de manière coordonnée, selon les trois axes retenus par le Bureau :

- croissance, compétitivité, attractivité, mondialisation ;
- les ruptures de la société ;
- les services, nouvelle perspective pour l'emploi.

Depuis la lettre du Premier ministre du 30 décembre 2005, un autre axe important de coordination pour les travaux du Conseil économique et social est constitué par la saisine gouvernementale permanente confiée à notre assemblée sur le suivi du Programme national de réforme (PNR) 2006-2008. Dans cette perspective, une première évaluation des conditions de mise en œuvre du PNR a été demandée au CES avant la fin du premier semestre 2006 ; le CES a aussi été consulté en septembre 2006 sur le projet de Rapport de suivi 2006 du PNR, avant l'adoption de celui-ci par le Comité interministériel sur l'Europe. Le Gouvernement a par ailleurs souhaité que ces éléments puissent être complétés chaque année, pendant la durée du Programme, par un ou plusieurs avis portant sur la mise en œuvre et le suivi d'un ou plusieurs aspects du PNR. Un programme pluriannuel de travail a été élaboré dans ce cadre par le Bureau en liaison avec les sections, et transmis au gouvernement.

La thématique du développement durable, qui peut se définir comme le développement économique, social et environnemental permettant de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins, recoupe ces deux grands axes d'orientation ; il a alors semblé intéressant de faire apparaître les lignes directrices entrant dans ce cadre qui se dégagent des travaux de notre assemblée au cours de l'année 2006.

**I - FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET TERRITORIAL**

Les premières réflexions du Conseil économique et social sur le Programme national de réforme 2006-2008 ont été formulées dans l'avis sur la *Conjoncture économique et sociale en 2006*, qui souligne notamment la nécessité d'améliorer la coordination économique à l'échelon européen et international. Les risques qui planent sur les taux de change et donc indirectement sur la croissance devraient en particulier conduire à renforcer la coopération en matière monétaire ; un objectif d'intégration plus poussée de l'espace européen, incluant les environnements fiscaux et sociaux, devrait être également posé.

Est aussi notée l'importance d'enrayer la perte de compétitivité de l'économie française, largement ouverte sur le monde. À cette fin, la maîtrise des coûts de production est indispensable, mais notre stratégie doit surtout, dans le

contexte d'une politique industrielle plus active et des pôles de compétitivité, orienter l'offre productive vers des produits innovants validés par le marché mondial et des emplois de qualité.

L'équilibre des finances publiques doit être restauré, le Conseil faisant sienne la préconisation du « *rapport Pélereau* » de maintenir stable le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la période de retour à l'équilibre des finances publiques<sup>4</sup>. Le CES note pour autant que la réalisation des grands programmes d'infrastructures, qui visent à contribuer à la croissance et à assurer la compétitivité des territoires par un effort continu d'investissement public, ne doit pas être, année après année, la variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire, et émet des propositions pour inclure la stratégie financière dans la mise en œuvre de ces programmes<sup>5</sup>.

Dans la lignée des récents travaux sur recherche ou économie de la connaissance, l'accent est mis sur l'intelligence économique (IE), c'est-à-dire la « maîtrise et la protection de l'information stratégique utile pour les décideurs économiques », notamment au sein des PME, en formulant des propositions à visée défensive mais aussi offensive, pour faire de l'IE un outil de conquête des marchés<sup>6</sup>. Cette double préoccupation de l'innovation et du rôle des PME se retrouve dans deux des quatre groupes thématiques mis en place en liaison avec le Comité économique et social européen dans la perspective du Sommet de printemps 2008.

La filière automobile, occupant un salarié français sur dix, est au cœur de la compétition mondiale. Elle a fait l'objet de préconisations visant notamment à la constitution d'un marché-socle européen solide, assorti de règles homogènes et de normes de haut niveau sur le plan international, à un examen prospectif des technologies, intégrant les efforts à déployer pour l'acquisition des compétences des salariés et atteindre l'objectif d'une voiture propre et sûre, ainsi qu'à la mise en place d'une logique de partenariat à tous les niveaux de la filière<sup>7</sup>.

Plusieurs travaux ont été consacrés en 2006 au développement territorial.

Répondant à l'interpellation des présidents des principales associations nationales d'élus locaux, le CES a jugé utile d'établir les bases du débat qui permettrait de faire évoluer de façon significative le dossier de la fiscalité et des finances publiques locales, en formulant un ensemble de propositions, assorties d'un schéma cible<sup>8</sup>.

Notre assemblée a également émis des préconisations quant au service public, estimant que si le service rendu prime sur le statut juridique, la puissance publique doit en conserver la maîtrise, l'État demeurant le garant de l'intérêt général. Le service public doit être conforté en définissant clairement les obligations de service public applicables à chaque secteur, en appréhendant

---

<sup>4</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Didier, p. 255

<sup>5</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Valletoux, p. 215

<sup>6</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Mongereau, p. 305

<sup>7</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Gardin, p. 281

<sup>8</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Valletoux, p.367

autrement les besoins, en permettant dialogue équilibré et évaluation systématique, ainsi qu'en responsabilisant usagers et personnels<sup>9</sup>.

Un avis a porté sur l'importance dans l'économie française de l'hôtellerie, qui, regroupant l'hébergement, la restauration, les cafés, discothèques et casinos, figure parmi les plus importantes sources de création d'emplois non délocalisables<sup>10</sup>. Le tourisme associatif en milieu rural<sup>11</sup>, la valorisation du bâti agricole<sup>12</sup>, les perspectives économiques des secteurs de l'horticulture<sup>13</sup> ont aussi fait l'objet d'analyses fines et de propositions, car ils constituent des éléments du maintien de l'activité économique et de l'emploi en milieu rural.

Sur saisine du gouvernement, notre assemblée a consacré un avis à l'évaluation de la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003. Elle a pu vérifier l'impact positif des dispositifs mis en place par la loi – croissance de l'emploi salarié, baisse du travail illégal, diversification des activités, construction de logements – mais aussi identifier des lacunes (effets de seuil, inadaptation à la rénovation hôtelière, effet négatif sur le logement social) et a proposé d'aménager les mesures pour mettre un terme aux dérives constatées, de les adapter aux besoins spécifiques de l'Outre-mer et de mettre en place des dispositifs d'évaluation également adaptés<sup>14</sup>. Ces éléments sur le développement de l'Outre-mer français ont reçu des éclairages thématiques complémentaires dans nombre des avis, études et communications de notre assemblée, la préoccupation ultramarine y étant très généralement présente.

## **II - RENFORCER LA COHÉSION SOCIALE**

En matière de cohésion sociale comme en économie, la dimension européenne et internationale a été largement prise en compte, ne serait-ce qu'en lien avec la problématique de la mondialisation figurant parmi les grands axes retenus par le Bureau. Notre assemblée rappelle à cet égard que l'existence des trop nombreux laissés pour compte de la planète légitime la recherche d'un ordre international plus juste et plus efficace et soutient sans réserve les efforts de mise en œuvre des normes sociales de l'OIT dans le monde<sup>15</sup>. À ainsi été soulignée la nécessité, pour tenir les Objectifs du Millénaire visant à réduire de moitié d'ici 2015 la pauvreté dans le monde, d'améliorer l'Aide publique au développement (APD) et de compléter celle-ci par le recours à des ressources additionnelles permettant de répondre aux besoins les plus urgents ; le CES a posé les termes du défi représenté par la réalisation de ces objectifs, ciblé les aides additionnelles dont il souhaite la mise en œuvre ou l'étude et formulé des propositions pour rendre l'aide plus efficace<sup>16</sup>. À aussi été notée l'importance de renforcer la

---

<sup>9</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Mariotti, p. 193

<sup>10</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Daguin, p. 329

<sup>11</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Marcon, p. 221

<sup>12</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. de Beaumesnil, p. 335

<sup>13</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par Mme Viguier, p. 261

<sup>14</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Saubert, p. 287

<sup>15</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Didier, p.255

<sup>16</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par MM. de La Loyère, et Lemercier p. 361

coopération sanitaire française dans les pays en voie de développement, des préconisations étant formulées en ce sens<sup>17</sup>.

Pour passer d'une logique de dumping social à un objectif de mieux disant social, notre assemblée formule par ailleurs des propositions gagnantes, tant pour la compétitivité des entreprises et des territoires que pour l'emploi et les conditions de vie et de travail, articulées en quatre volets : affirmer l'harmonisation européenne comme condition première d'une politique de mieux-disant social, inscrire la compétitivité dans le souci de la croissance durable à tous les niveaux, garantir la réalité des droits sociaux et affirmer la nécessité d'une gouvernance internationale<sup>18</sup>.

Information, concertation et dialogue social sont des conditions indispensables et souvent les moteurs pour définir le contenu et permettre la réussite des réformes économiques et sociales<sup>19</sup>. À l'appel du Premier ministre, qui l'a saisi des suites du rapport Hadas-Lebel, le Conseil économique et social a engagé une réflexion sur cette problématique dans le cadre de l'avis *Consolider le dialogue social*. Notre assemblée y explore des voies d'évolution innovantes propres à consolider le dialogue social quant à la représentativité syndicale, à la validité des accords collectifs, au dialogue social dans les PME et aux moyens des organisations syndicales. Elle les a complétées par des réflexions sur la situation dans les collectivités d'Outre-mer et dans la Fonction publique, ainsi que sur l'élargissement du dialogue social à l'ensemble de la société civile<sup>20</sup>.

Notre assemblée a organisé, le 29 septembre 2006, des Assises nationales de la jeunesse réunissant des centaines de jeunes pour leur permettre de confronter librement leurs constats, leurs interrogations, leurs propositions avec les représentants de la société civile organisée. Ces Assises nationales avaient également pour objectif de porter à la connaissance des décideurs publics et privés les questionnements, les craintes, les espoirs, les idées des jeunes. Des Actes de cette journée ont été publiés en ce sens, comprenant, outre un in extenso des débats, les documents de synthèse établis par les jeunes eux-mêmes comme point de départ de chacune des trois tables rondes sur les trois thématiques qu'ils avaient choisi d'aborder (convergence formation/métiers/emplois ; égalité des chances/niveau de vie des jeunes/solidarité entre les générations ; refonder un projet de société), ainsi que par les 500 questions écrites posées tout au long de la journée par les participants. Ceux-ci, devant le succès de cette manifestation, ont demandé qu'une suite lui soit donnée, et les 2èmes Assises nationales de la jeunesse se tiendront en décembre 2007 au Conseil économique et social.

Les ruptures de la société française ont été abordées, en 2006, par nombre des travaux du CES. La question de l'insertion professionnelle des jeunes, que notre assemblée avait déjà abordée l'année précédente, a notamment été traitée à travers un - avis sur saisine gouvernementale : une partie de la jeunesse de notre pays doit en effet faire face à un cumul de difficultés d'ordre scolaire et social qui la confronte à des situations d'échec au moment de son entrée dans la vie

<sup>17</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Gentilini, p. 247

<sup>18</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Marteau, p. 345

<sup>19</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Didier, p. 255

<sup>20</sup> Cf. Avis présenté par MM. Aurelli et Gautier, p. 117

d'adulte. Certains jeunes se sont volontairement engagés dans une démarche contraignante, dans le cadre du plan « Défense 2<sup>ème</sup> chance », afin de réussir leur insertion dans la société par l'accès à l'emploi, et le CES formule quatre axes de propositions pour contribuer à la réponse que ce programme vise à leur apporter<sup>21</sup>. Face aux dysfonctionnements de notre système de protection des majeurs vulnérables, notre assemblée livre son analyse du projet de réforme des tutelles en cours ; si elle en approuve et soutient les principales mesures, elle formule des recommandations sur certaines de ses dispositions ainsi que sur ses conditions de mise en œuvre<sup>22</sup>. La réinsertion socioprofessionnelle des détenus a fait l'objet de préconisations visant à la favoriser, en en faisant une réelle priorité de la politique pénitentiaire, en améliorant les conditions de vie, de formation et de travail en détention, ainsi qu'en renforçant la préparation à la sortie et le suivi post-carcéral<sup>23</sup>.

### **III - PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT**

L'environnement, troisième pilier de la stratégie de développement durable et de la stratégie de Lisbonne, au niveau national et européen, a fait l'objet d'un ensemble de travaux portant notamment sur le changement climatique, l'énergie et les transports.

Le processus de lutte contre le changement climatique a fait l'objet d'analyses approfondies et de propositions visant notamment à maîtriser les émissions du secteur électrique, à engager la mutation des transports, à concevoir la sortie du pétrole, à développer les moyens de la recherche au service de l'innovation technologique<sup>24</sup>. Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques ont donné lieu à une saisine gouvernementale ; l'avis met en avant, pour le Plan climat 2006-2008, la priorité constituée par la recherche et par la formation initiale et continue des professionnels du bâtiment, la cohérence à donner aux politiques d'urbanisme et d'habitat, les obstacles à lever dans la diffusion de l'innovation, l'application de réglementations compréhensibles par tous avec un rôle d'exemplarité du secteur public, la mise en place d'une communication et d'une gouvernance adaptée, ainsi que d'une stratégie financière novatrice<sup>25</sup>. Pour l'après Kyoto, le CES s'est attaché à réfléchir à l'élaboration d'un nouveau texte international fortifiant le Protocole de 1997, en élargissant son périmètre et en améliorant certains de ses dispositifs, la mobilisation de l'Union européenne et de la diplomatie française au service de ces objectifs s'avérant indispensable<sup>26</sup>.

---

<sup>21</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par Mme Geng, p. 273

<sup>22</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par Mme Boutaric, p. 315

<sup>23</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. Décisier, p. 201

<sup>24</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par Mme Bressol, p. 239

<sup>25</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par M. de Viguerie, p. 227

<sup>26</sup> Cf. Note de synthèse de l'Avis présenté par Mme Bressol, p. 239

Cet apport a été complété dans le domaine énergétique par un avis rendu sur saisine gouvernementale quant au projet de loi sur « la gestion des matières et déchets radioactifs », qui prolonge, en l’élargissant à toutes les matières radioactives et en la précisant, la démarche engagée par la loi de 1991 dite « Bataille ». Le CES soutient cette approche et reconnaît l’importance des travaux d’évaluation, de l’information et des débats qui l’ont préparée. Il considère que le projet de loi doit s’accompagner de la réaffirmation de la nécessité de poursuivre recherches et études en parallèle sur les trois axes définis en 1991 pour les déchets à haute activité et à vie longue, et qu’il mériterait d’être amélioré sur quelques points clés, sur lesquels sont formulées des propositions, pour renforcer sa clarté, son efficacité et ainsi son acceptabilité sociale<sup>27</sup>. Quant aux politiques visant à préparer l’énergie de demain, les orientations à prévoir doivent pour le CES, qui définit sept axes à privilégier<sup>28</sup>, s’appuyer sur un outillage d’innovation performante, résolvant le défi du changement climatique, la satisfaction des besoins de tous et l’accès limité et inégalement réparti aux ressources fossiles.

L’impact positif sur l’environnement du transport intermodal est reconnu, et il convient donc de développer celui-ci dans ses créneaux de pertinence. Le CES propose à cette fin de créer un environnement général favorable par une régulation de la concurrence intermodale, par la création d’un droit européen de l’intermodalité, par l’appel au partenariat public-privé pour financer les infrastructures et par la concentration des subventions à l’exploitation sur les projets les plus porteurs en termes de massification des flux. Pour donner à chaque technique les moyens de son développement, le transport combiné rail-route doit par ailleurs être redynamisé, le développement du transport fluvial de conteneurs accompagné et l’émergence des autoroutes de la mer soutenue<sup>29</sup>.

Les trois piliers économique, social et environnemental sont communs à la stratégie de développement durable et à la stratégie de Lisbonne. Aussi, nombre de ces éléments, ainsi que des compléments issus de certains des travaux adoptés depuis le début de la mandature, ont-ils été développés dans la communication *Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du Sommet de printemps 2007*, afin de rappeler au gouvernement les principales préconisations de notre assemblée dans le champ du PNR et ses premières réactions au projet de rapport de suivi 2006 du PNR 2005-2008, avant que celui-ci soit transmis à la Commission européenne<sup>30</sup>. Notre assemblée est également convaincue que les questions européennes doivent devenir une affaire intérieure et que le défi d’améliorer l’information et la communication entre les citoyens et l’Europe est l’affaire de tous. Dans la contribution qu’elle a choisie d’apporter au *Livre blanc de la Commission sur une politique de communication européenne*, elle apporte ses propositions<sup>31</sup> concrètes pour conforter

---

<sup>27</sup> Cf. Note de synthèse de l’Avis présenté par Mme Duthilleul, p. 209

<sup>28</sup> Cf. Note de synthèse de l’avis présenté par Mme Paulet, p. 377

<sup>29</sup> Cf. Note de synthèse de l’avis présenté par M. Rose p. 353

<sup>30</sup> Cf. Note de synthèse de la communication présentée par M. Duron p. 323

<sup>31</sup> Cf. Note de synthèse de la communication présentée par M.Roirant p. 299

l'implication civique et populaire dans le projet européen et pour que soit construit, par une action partenariale, un espace public européen.

En conclusion de cette brève synthèse, on retiendra quelques innovations et méthodes de travail à pérenniser pour 2007. Notre assemblée cultive le principe de réactivité croissante à l'actualité grâce à la richesse des travaux élaborés par les neuf sections et les deux délégations mais aussi grâce à l'ouverture vers les régions, l'Europe et le Monde. Le modèle français en matière de confrontation des idées des acteurs de la société civile organisée, en appui des orientations gouvernementales, fait des émules même au delà des frontières.

En effet, les échanges réguliers avec les CESR, la participation assidue aux travaux conduits avec le CESE et la coopération étroite avec les CES du Monde, démontrent, à l'échelon européen et planétaire, la capacité de mise en œuvre des réformes nécessaires à l'humanité du XXIème siècle.

Au plan national, il faut insister sur trois événements : 2006 restera pour notre assemblée l'année d'un partenariat plus étroit avec le gouvernement concernant le partage des premières réflexions sur le suivi du PNR en lien avec la stratégie de Lisbonne.

La consolidation du dialogue social a donné l'occasion de lancer au Palais d'Iéna les bases d'une modernisation incontournable, décidée par le Président de la République et encouragée par le gouvernement après 40 ans d'exercice.

Les projecteurs se sont focalisés également sur les « Assises de la jeunesse » avec un millier de jeunes de tous horizons soucieux de leur avenir pour s'inscrire dans une démarche de développement responsable. Face au succès, la voie est ouverte pour continuer le dialogue et éclairer l'avenir sur le long terme.

Au regard de l'évaluation de cette année 2006 et sous l'impulsion des nouvelles perspectives définies par le Bureau, le Conseil économique et social pourrait s'assimiler aujourd'hui à un « pôle de compétitivité du premier mot ».

**Résumé des travaux  
publiés durant l'année**

## SOMMAIRE CHRONOLOGIQUE

### **Avis n° 2006-01 du 18 janvier 2006 :**

*Aménagement du territoire, services publics et services au public*, présenté par M. Jean-Alain Mariotti

### **Avis n° 2006-02 du 1<sup>er</sup> mars 2006 :**

*Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France*, présenté par M. Donat Decisier

### **Avis n° 2006-03 du 20 mars 2006 :**

*Projet de loi sur la gestion des matières et des déchets radioactifs*, présenté par Mme Anne Duthilleul

### **Avis n° 2006-04 du 22 mars 2006 :**

*La faisabilité financière des programmes d'infrastructures*, présenté par M. Philippe Valletoux

### **Avis n° 2006-05 du 5 avril 2006 :**

*Le tourisme associatif en milieu rural, source de développement local et de cohésion sociale*, présenté par M. Jean-Pierre Marcon

### **Avis n° 2006-06 du 2 mai 2006 :**

*Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques*, présenté par M. Paul de Viguerie

### **Avis n° 2006-07 du 3 mai 2006 :**

*Les enjeux de l'après Kyoto* présenté par Mme Elyane Bressol

### **Avis n° 2006-08 24 mai 2006 :**

*La coopération sanitaire française dans les pays en développement*, présenté par M. Marc Gentilini

### **Avis n° 2006-09 du 26 mai 2006 :**

*La conjoncture économique et sociale en 2006*, présenté par M. Michel Didier

**Avis n° 2006-10 du 7 juin 2006 :**

*Les perspectives économiques des secteurs de l'horticulture*, présenté par Mme Michèle Viguier

**Avis n° 2006-11 du 19 juin 2006 :**

*« Défense deuxième chance » : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes*, présenté Mme Françoise Geng

**Avis n° 2006-12 du 5 juillet 2006 :**

*L'automobile française : une filière majeure en mutation*, présenté par M. Roland Gardin

**Avis n° 2006-13 du 18 juillet 2006 :**

*Évaluation de la loi de programme pour l'Outre-Mer du 21 juillet 2003*, présenté par M. Alain Saubert

**Communication n° 2006-14 du 28 juillet 2006 :**

*Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne*, présentée par M. Jean-Marc Roirant

**Avis n° 2006-15 du 4 octobre 2006 :**

*Intelligence économique, risques financiers et stratégies des entreprises*, présenté par M. Roger Mongereau

**Avis n° 2006-16 du 5 octobre 2006 :**

*Réformer les tutelles*, présenté par Mme Rose Boutaric

**Communication n° 2006-17 du 9 octobre 2006 :**

*Processus de Lisbonne : communication du Conseil économique et social à la préparation du sommet de printemps 2007*, présentée par Jacques Duron

**Avis n° 2006-18 du 18 octobre 2006 :**

*Quelle stratégie pour l'hôtellerie dans l'économie française ?* présenté par André Daguin

**Avis n° 2006-19 du 2 novembre 2006**

*Un atout pour le monde rural : la valorisation du bâti agricole*, présenté par Michel de Beaumesnil

**Avis n° 2006-20 du 3 novembre 2006 :**

*Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux disant social*, présenté par Didier Marteau

**Avis n° 2006-21 du 22 novembre 2006 :**

*Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal*, présenté par Christian Rose

**Avis n° 2006-22 du 23 novembre 2006 :**

*Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?* présenté par Jacques Lemercier et Georges de La Loyère

**Avis n° 2006-23 du 4 décembre 2006 :**

*Consolider le dialogue social*, présenté par Paul Aurelli et Jean Gautier

**Avis n° 2006-24 du 20 décembre 2006 :**

*Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*, présenté par Philippe Valletoux

**Avis n° 2006-25 du 21 décembre 2006 :**

*Recherches et technologies du futur : quelles orientations pour la production et la consommation d'énergie ?*, présenté par Marie-Odile Paulet

***AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, SERVICES PUBLICS  
ET SERVICES AU PUBLIC  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Jean-Alain Mariotti, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, lors de l'assemblée plénière des 10 et 11 janvier 2006.*

*M. Jean-Alain Mariotti, membre du Conseil économique et social au titre du groupe des entreprises privées, est membre de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.*

\*  
\* \* \*

Dans tous les pays, les services publics sont confrontés à des mutations économiques, sociales, technologiques, institutionnelles... Des réorganisations ont lieu, des besoins nouveaux apparaissent, les attentes se diversifient, les inégalités territoriales et sociales d'accès aux services s'accroissent et les usagers s'intéressent davantage au service rendu qu'à celui qui l'assure.

Ces évolutions impliquent d'opérer des choix au moment où le ralentissement de la croissance réduit les capacités financières de la collectivité.

**Tous les services actuels ne pourront être maintenus partout dans les conditions qui prévalaient il y a des décennies.**

En même temps, les services publics contribuent à améliorer le cadre de vie des populations et à renforcer l'attractivité des territoires, ils sont des facteurs majeurs de cohésion territoriale et sociale.

**Il faut les adapter et les moderniser pour qu'ils perdurent.**

**A - UN ENJEU : LE SERVICE PUBLIC AU CŒUR DES SERVICES AU PUBLIC**

**1. Une nouvelle notion : les services au public**

En France, le service public désigne des activités, marchandes et non marchandes, qui présentent des caractéristiques telles qu'elles appellent une prise en charge exclusive par la collectivité (État ou collectivité territoriale).

L'Union européenne utilise la notion de service d'intérêt général, axée sur le service rendu à l'utilisateur. Elle distingue les services non économiques - pour l'essentiel services régaliens, de la compétence exclusive des États - et les services d'intérêt économique général - SIEG - principalement services en réseau ouverts à la concurrence qui relèvent d'une responsabilité partagée entre l'Union et les États.

**Le Conseil économique et social propose de recourir désormais à la notion plus large de services au public, considérés comme l'ensemble des services indispensables à la vie des populations et des territoires.**

Cette notion englobe les services publics marchands et non marchands qui remplissent une mission de service public définie par la puissance publique, et les services privés jugés comme de première nécessité (activités artisanales et commerciales de proximité, services médicaux, associatifs...).

La ligne de partage entre les différentes catégories n'est pas immuable mais dépend de la rencontre à un moment donné entre les besoins exprimés et les choix politiques faits.

## **2. Un mouvement engagé pour une modernisation**

Des expériences pilotes ont été conduites dans plusieurs départements. Des audits viennent d'être lancés dans les administrations de l'État. Le recours aux TIC se développe. Des maisons de services publics se créent. De grands services ouverts à la compétition internationale comme La Poste se réorganisent.

La loi sur le développement des territoires ruraux élargit les possibilités de partenariat entre services. Le plan de cohésion sociale prévoit la création de maisons de l'emploi. La loi de régulation postale comporte des dispositions sur la présence territoriale de La Poste. La Conférence nationale des services publics en milieu rural vient de rendre ses conclusions. Enfin, l'Union européenne, qui reconnaît désormais les services d'intérêt général en tant que tels, incite à la modernisation de la gestion publique.

Ces initiatives témoignent d'un besoin d'innovation et de l'émergence d'une volonté politique de réforme.

## B - LES CONDITIONS D'UNE MODERNISATION RÉUSSIE

### **1. L'organisation des services au public doit viser l'efficacité...**

Elle doit se faire en évitant les doublons entre les divers niveaux d'administration, en rendant les services à un échelon territorial qui leur permette d'être performants, en privilégiant l'accessibilité en temps par rapport à la proximité physique tout en veillant à préserver des points de rencontre (permanences, services itinérants...), notamment pour les personnes à mobilité réduite.

#### **... au meilleur coût pour la collectivité**

Il s'agit d'éviter les surcoûts tout en sachant que certains services doivent de toute façon être rendus quel que soit leur coût (éducation, santé...). Il s'agit aussi de raisonner dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire à long terme : les investissements en faveur des services, s'ils peuvent contribuer à transférer la dette publique sur une autre génération, lui transmettent en même temps une créance.

## **2. Elle doit être pensée de façon globale...**

L'objectif est de conforter le service public en définissant pour chaque secteur les missions de service public dans un cahier des charges, de soutenir le service privé lorsqu'il supplée le service public et d'appréhender l'ensemble des services dans sa globalité (par exemple, inclure le haut débit dans le service universel de télécommunications).

### **... en l'absence de cadre juridique prédéfini**

Il s'agit de décloisonner les services pour favoriser la polyvalence et de passer d'une conception organique à la française à une conception fonctionnelle axée sur le service rendu.

## **3. Elle doit s'inscrire dans le cadre des évolutions européennes...**

Le gouvernement doit poursuivre son action pour l'adoption d'une directive-cadre sur les SIG afin de conforter les services publics dans le droit communautaire et fournir aux États membres un socle de principes communs concernant ces services.

### **... et dans le respect dynamique des principes fondateurs du service public**

Si le principe d'égalité implique de faire jouer la solidarité, notamment par la péréquation, celui de continuité exige un fonctionnement régulier des services sans rupture dans l'espace ni dans le temps.

Cela suppose de veiller à leur fiabilité technique, mais aussi de mettre en place des dispositifs négociés avec les syndicats pour prévenir ou atténuer les effets des mouvements de grève. À partir d'une analyse des progrès réalisés en France et d'un bilan des expériences conduites dans d'autres pays européens, il conviendrait d'étudier la faisabilité d'un service garanti dans chaque secteur essentiel.

Le principe d'adaptabilité impose de faire bénéficier certains territoires, compte tenu de leur handicap, de traitements spécifiques voire inégaux, mais justifiés du point de vue de l'intérêt général (zones urbaines sensibles, DOM...).

## **4. L'efficacité des services passe par l'évaluation...**

Les autorités publiques doivent définir des indicateurs de performances, mais aussi des indicateurs d'aménagement du territoire opposables aux régulateurs, en particulier pour les services en réseau libéralisés.

Dans le cas des partenariats public/privé ou des projets privés financés avec des fonds publics, il convient de mettre en place des procédures permettant de vérifier la bonne utilisation de ces fonds.

### **... et l'association de tous les acteurs**

Associer usagers et personnels permet de parvenir à une compréhension partagée et de les responsabiliser.

#### C – LA MÉTHODE

##### **1. Partir des besoins**

L'approche par la demande doit être privilégiée. Elle permet de mieux cerner les besoins nouveaux. Elle doit être combinée avec une approche par l'offre pour favoriser la cohérence d'ensemble. Dans tous les cas, il convient d'établir un diagnostic partagé.

Les besoins doivent être déterminés de façon globale, par grande fonction, en tenant compte de la diversité des territoires et avec une vision prospective.

Il importe de s'appuyer, d'une part localement, sur les démarches mises en œuvre par les préfets et sur les concertations menées avec les représentants des usagers, d'autre part au niveau national, sur les études réalisées par les grands opérateurs et les organismes publics chargés de l'aménagement du territoire.

Compte tenu de l'abandon de l'inventaire communal, il faudra veiller à ce que la base permanente des équipements, que l'INSEE va mettre en place à partir de sources d'origine exclusivement administrative, soit complétée par des observations de terrain.

##### **2. Viser une offre cohérente...**

Raisonner par grandes fonctions permettra de coordonner les interventions de tous les acteurs impliqués.

Le rôle d'interface du préfet entre les élus des divers niveaux territoriaux a été renforcé. Il convient de le charger aussi de la coordination des diverses instances sectorielles de concertation (poste, éducation...) et d'intégrer l'organisation des services au public dans les documents de planification (SRADT, SRDE, SCOT, PLU).

##### **... diversifiée et partenariale...**

L'utilisation des télé-procédures doit être accélérée, ce qui suppose un équipement de tout le territoire en haut débit.

La coopération entre services doit être encouragée :

- regroupement de plusieurs services dans un même lieu (maisons de services publics ou maisons de l'emploi) ;
- points d'entrée communs : sous-préfectures, mairies... peuvent fournir des prestations au-delà de leurs compétences légales ;
- services publics rendus par d'autres acteurs publics (vente de billets SNCF par La Poste), ou privés (service postal rendu par un commerçant dans un relais poste) ;

- services privés rendus par des acteurs publics (portage de médicaments par les facteurs) ;
- accompagnement personnalisé des personnes en difficulté pour organiser leurs relations avec les différents services au public.

Les projets pourraient bénéficier d'une aide de l'État dans le cadre d'une contractualisation sur la durée.

#### **... souple et évolutive**

Il importe de ne pas figer les situations pour prendre en compte les évolutions. Tout choix d'organisation doit pouvoir être modifié périodiquement ; un service doit pouvoir être supprimé si nécessaire.

Un aménagement des dispositifs de comptabilité publique devrait permettre que les économies budgétaires obtenues lors de réorganisations soient effectivement ré-utilisées pour la mise en place de nouveaux services.

#### **3. Développer la concertation à tous les niveaux...**

Aux niveaux national et régional, les instances de la société civile, CES et CESR, ont un rôle essentiel à jouer. L'échelle intercommunale correspond de plus en plus aux « espaces vécus » ; il faut y consolider le rôle consultatif des conseils de développement.

La commission départementale d'organisation et de modernisation des services publics pourrait être remplacée par une commission adaptée aux spécificités de chaque département, le préfet ayant la latitude d'en déterminer la composition et le fonctionnement.

#### **... la formation de tous les acteurs...**

Tout au long du cursus scolaire, il est nécessaire de dispenser aux jeunes une véritable éducation à la vie économique, sociale et citoyenne.

Aux niveaux régional et départemental, des séances d'information/formation pourraient être organisées sous l'égide des préfets, avec tous les acteurs concernés et les organisations les représentant.

Les capacités d'expertise des autorités organisatrices doivent être renforcées. S'agissant des collectivités locales, il s'agit de rééquilibrer leur rapport de force avec les grands opérateurs.

À cet effet, il convient de s'appuyer sur l'intercommunalité dans la mesure où elle contribue à renforcer leur poids et leur permet de bénéficier de personnels plus qualifiés. Il faut aussi former les élus et favoriser la mise en place de services de conseil s'appuyant sur les réseaux de collectivités (AMF...).

### **... et l'implication des personnels**

Toute réforme réclame l'adhésion des personnels. Il convient de les associer aux modalités d'évolution de leur service et de les intéresser à la réalisation de ses objectifs.

Dans les zones difficiles, les rémunérations devront être adaptées (un enseignant pourrait être payé 30 % de plus en ZEP). Une réflexion sur ces thèmes mériterait d'être organisée en collaboration avec les organisations syndicales concernées.

En conclusion, le CES estime que, si le service rendu prime sur le statut juridique, il importe que la puissance publique en conserve la maîtrise. L'État doit demeurer le garant de l'intérêt général.

\*  
\* \* \*

Confrontés aux multiples mutations de la société, les services publics doivent eux aussi évoluer.

Le CES estime que l'action devrait désormais s'appuyer sur la notion de *services au public*, notion qu'il juge plus adaptée à la réalité et qu'il définit comme l'ensemble des services, publics et privés, nécessaires aux populations et aux territoires à un moment donné.

Il propose :

#### **1. De conforter le service public :**

- en définissant clairement les obligations de service public applicables à chaque secteur ;
- en passant de la définition organique à la française à une définition fonctionnelle, axée sur le service rendu ;
- tout en soutenant le service privé lorsqu'il supplée le service public.

#### **2. D'appréhender autrement les besoins :**

- en combinant l'approche par la demande - qui permet de mieux cerner les attentes nouvelles - avec l'approche par l'offre, structurante pour les territoires ;
- en raisonnant de façon prospective et par grande fonction.

### **3. De viser une offre :**

- cohérente - en renforçant la coordination entre services et niveaux d'administration et en incluant les services au public dans tous les documents de planification ;
- diversifiée - en soutenant toutes les solutions fondées sur la coopération entre les acteurs (maisons de services publics, relais poste...) ;
- suffisamment souple pour prendre en compte la diversité des territoires et l'évolution des besoins.

### **4. De permettre un dialogue équilibré et une évaluation systématique :**

- en renforçant les capacités d'expertise des autorités organisatrices, notamment en mettant en place de services de conseil aux élus locaux souvent démunis face aux grands opérateurs ;
- en définissant des indicateurs de performance mais aussi d'aménagement du territoire.

### **5. De responsabiliser usagers et personnels :**

- en dispensant aux enfants tout au long du cursus scolaire une véritable éducation économique, sociale et citoyenne ;
- en développant la concertation à tous les moments et à tous les échelons territoriaux, notamment en s'appuyant sur les instances de la société civile ;
- en intéressant les personnels à la réalisation d'objectifs et en leur donnant des rémunérations plus fortes dans les zones sensibles.

\*  
\* \* \*

**L'avis a été adopté par 166 voix contre 15 et 23 abstentions.**

\*  
\* \* \*

### **Auditions effectuées par la section :**

- M. Jean-Paul Bailly, président de La Poste ;
- Mme Jacqueline Gourault, vice-présidente de l'association des maires de France ;
- M. Philippe Herzog, président de Confrontations Europe ;

- M. Thierry Kaepelin, préfet de région honoraire, président du groupe central des grandes opérations d'urbanisme ;
- M. Jean-Yves Martin, directeur de l'Association Familles Rurales ;
- M. Claude Martinand, président de l'Institut de la gestion déléguée ;
- M. Pierre Mirabaud, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ;
- M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France ;
- M. Jean François-Poncet, ancien ministre, président de la Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire.

**Personnalités rencontrées lors du déplacement de la section en Aveyron :**

- M. Frédéric Derbier, directeur départemental de Familles Rurales ;
- M. Jacques Godfrain, ancien ministre, député-maire de Millau ;
- Mme Chantal Jourdan, préfet de l'Aveyron ;
- M. Marc Legrand, directeur général de la compagnie Eiffage du viaduc de Millau ;
- M. Robert Muret, maire de La Cavalerie ;
- M. Jérôme Rouve, maire de Saint-Jean d'Alcapiès.

**Consultation de l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux de France :**

- M. Jean-Claude Boucherat, président de l'ACESRF, président du CESR d'Île-de France ;
- MM. Xavier Beulin, président du CESR de la région Centre, Jean-Claude Bousquet, président du CESR de la région Languedoc-Roussillon, membres de la commission chargée des questions rurales;
- M. Jean-François Gargou, président du CESR de la région Aquitaine,.

**Entretiens particuliers du rapporteur :**

- M. Luc Baumstark, conseiller scientifique au Commissariat général du Plan ;
- M. Christophe Haumont, responsable du secteur réseau des trésoreries au ministère des Finances et de l'Industrie ;
- M. Nicolas Jacquet, directeur de la chambre de commerce et d'industrie de Paris.

***LES CONDITIONS  
DE LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE  
DES DÉTENUS EN FRANCE  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par Monsieur Donat Decisier, au nom de la section des affaires sociales, lors de l'assemblée plénière des 21 et 22 février 2006.*

*Monsieur Donat Decisier, membre du groupe de la CGT, est vice-président de la section des affaires sociales.*

\*  
\* \* \*

La prison répond à une double logique, punitive d'une part, puisqu'il s'agit d'accomplir une peine, préventive d'autre part, puisqu'il s'agit pour la société de se protéger. Au nom même de la nécessaire protection de la société, il faut se donner les moyens d'assurer une meilleure réinsertion socioprofessionnelle des détenus.

En effet, la persistance d'un taux de récidive élevé dans notre pays a conduit le Conseil économique et social à s'interroger, à la fois, sur les causes de cette situation et sur les conditions de la réinsertion des détenus.

Plus précisément, l'avis du Conseil économique et social formule de nombreuses propositions en vue de favoriser la réinsertion des personnes détenues. Plusieurs de ces propositions nécessitent des prolongements législatifs.

C'est pourquoi, le Conseil économique et social appelle de ses vœux l'élaboration d'une loi pénitentiaire. Cela s'impose d'autant plus du fait de l'adoption, le 11 janvier 2006, de la Recommandation - au demeurant tout à fait concordante avec les préconisations de cet avis - du Conseil de l'Europe sur les règles pénitentiaires européennes.

**I - LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS DOIT S'IMPOSER COMME UNE RÉELLE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE**

**A - LE CONSTAT**

Consacrée par les textes, la mission de réinsertion socioprofessionnelle des détenus est cependant mal reconnue dans les faits : les personnels d'insertion et de probation représentent à peine 9 % des effectifs totaux de l'administration pénitentiaire et la part consacrée à cette mission environ 11 % de son budget. Cette mission s'impose d'autant plus que la population carcérale, très désocialisée, cumule les difficultés, qu'elles soient d'ordre social ou sanitaire.

## B - LES PROPOSITIONS

C'est pourquoi le Conseil économique et social préconise notamment de fonder la réinsertion des détenus sur trois exigences :

- une exigence sociale visant en amont à lutter effectivement contre la pauvreté, les précarités et les exclusions, à mettre un terme à la pénalisation des troubles psychiatriques par la mise en œuvre d'une véritable politique de santé mentale ;
- une exigence politique au regard de la lutte contre la récidive (52 % des personnes sorties de prison entre 1996 et 1997 ont de nouveau fait l'objet d'une condamnation dans les cinq années suivant leur libération) en développant les aménagements de peine, en mettant en place pour les condamnés les plus dangereux des dispositifs d'évaluation et de suivi de la dangerosité, en renforçant les moyens des services chargés de l'application des peines, qu'il s'agisse des juges de l'application des peines ou des services pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- une exigence humaniste visant à donner un sens à la peine. La prison ne doit s'envisager que comme l'ultime recours et il importe de penser davantage la sanction en termes de réparation dans un contexte éducatif. Pour ce faire, des dispositions légales doivent être prises pour limiter strictement le recours à la détention provisoire, faire droit au principe de la présomption d'innocence et ne pas faire subir à des personnes une peine à laquelle elles n'ont pas été condamnées. Il faut dans cette logique développer les alternatives à l'incarcération ; à l'instar des établissements pour peine, il faut appliquer dans les maisons d'arrêt le principe selon lequel il ne doit y avoir qu'une personne là où il n'y a qu'une place et fixer sur cette base un taux d'occupation maximum

## **II - LES OBSTACLES À LA RÉINSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES DÉTENUS PENDANT LA DÉTENTION DOIVENT ÊTRE LEVÉS**

### A - LE CONSTAT

Des efforts ont été réalisés en matière de construction et de rénovation ou encore en matière de recrutement et de formation des personnels, mais l'état général du parc pénitentiaire, vétuste et mal adapté, complique la procédure d'affectation des détenus et les effectifs des personnels pénitentiaires restent insuffisants, notamment au regard des taux d'encadrement constatés dans les autres pays européens.

Les conditions de détention, particulièrement difficiles, voire indignes de notre pays, ne sont guère tournées vers la réinsertion des détenus, du fait notamment de la surpopulation carcérale, de situations d'indigence inacceptables ou de modalités précaires de maintien des liens familiaux. Il en va de même en ce qui concerne la formation professionnelle rémunérée qui touche moins de 9 % des personnes détenues ; enfin, le travail carcéral, élément fortement structurant de la réinsertion des détenus, n'est pas abordé de manière satisfaisante. La

suppression, au demeurant nécessaire, du travail obligatoire en 1987 ne s'est pas accompagnée de la reconnaissance d'un droit au travail ni du droit du travail ; l'offre d'emploi est généralement faible dans les établissements, la rentabilité du travail étant affectée par de fortes contraintes internes (gestion du temps carcéral) et externes ; enfin, le travail en prison est encadré par une réglementation minimaliste et exorbitante du droit commun ; il se caractérise par la faiblesse des rémunérations ainsi que par une couverture sociale lacunaire.

## B - LES PROPOSITIONS

À ce constat répondent trois séries de propositions :

- humaniser les conditions de détention. Ainsi, dans cet objectif, l'encellulement individuel doit être la règle, sauf dans l'intérêt du détenu ou à sa demande ; les conditions d'hygiène et d'accès des installations sanitaires doivent être améliorées et protéger l'intimité du détenu. Les personnes dont l'état de santé mentale n'est pas compatible avec la détention en prison devraient être orientées et soignées dans des établissements spécialement conçus à cet effet. Les prix des produits « cantinables » doivent être abordables et certains produits d'hygiène ou certains services de base devraient être fournis gratuitement.

Par ailleurs, la personne détenue est et reste un être humain et un sujet de droit et doit être traitée comme tels. Dans cet esprit, les règles de discipline devraient être homogènes entre établissements de même nature, les conditions de détention et le traitement des détenus contrôlés par des instances indépendantes et leurs conclusions rendues publiques. Sous réserve des impératifs de sécurité, la possibilité pour les détenus de s'exprimer sur les questions touchant à leur détention devrait leur être reconnue.

- renforcer les dispositifs de réinsertion sociale des personnes détenues :
  - la lutte contre les situations d'indigence nécessite en particulier le relèvement sensible du seuil d'indigence et l'attribution d'une aide matérielle en conséquence dès le constat de ce seuil. Au-delà de cette mesure immédiate, le Conseil économique et social invite les Pouvoirs publics à mettre en place une commission qui sera chargée d'examiner les conditions d'attribution d'un minimum de ressources en faveur des détenus indigents ;
  - en outre, notre assemblée préconise le développement des Unités expérimentales de visites familiales (UEVF) permettant aux personnes détenues de passer quelques heures dans une intimité préservée avec les membres de leur famille ;
  - de plus, il importe de renforcer les programmes éducatifs et la formation, notamment en matière de lutte contre l'illettrisme et d'enseignement. À cet égard, des dispositions devraient être prises pour considérer l'instruction au même titre que le travail et inciter la personne détenue à ne pas y renoncer ;

- enfin, en matière de formation professionnelle des personnes détenues, il serait souhaitable que les régions soient plus impliquées et tirent toutes les conséquences de la compétence de droit commun dont elles jouissent en la matière.
- améliorer les conditions de travail et d'emploi des personnes détenues. Pour répondre à cet objectif notre assemblée propose d'agir sur quatre fronts :
  - mieux concilier travail et formation ou enseignement, étendre dans les ateliers le principe de la journée continue ;
  - privilégier le travail « hors les murs » par le développement des aménagements de peine, essentiellement le placement à l'extérieur et le régime de semi-liberté, permettant une transition entre milieu carcéral et milieu ordinaire ;
  - accroître l'offre de travail pénitentiaire en dotant la RIEP, dans le cadre du statut d'établissement public, de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et renforcer l'attractivité du travail pénitentiaire, enfin faciliter l'accès à la commande publique, actuellement limitée, notamment dans le cadre de l'attribution des marchés publics ;
  - rapprocher le statut du détenu-travailleur du droit commun du travail. À cet effet, le Conseil économique et social, dans le droit fil de son avis rendu en 1987, préconise l'instauration d'un contrat d'engagement comparable au contrat de travail et auquel serait associé un certain nombre de garanties sociales. De même, en cas de litige relatif au travail, des procédures de recours devraient être mises en place. Il importe enfin de relever significativement le niveau du Seuil minimum de rémunération (SMR) et de l'harmoniser.

### **III - LA SORTIE DE PRISON DOIT ÊTRE MIEUX PRÉPARÉE ET PLUS ENCADRÉE**

#### **A - LE CONSTAT**

Moment particulièrement crucial, la sortie de prison doit être anticipée, préparée, accompagnée en vue de favoriser la réinsertion des personnes détenues et prévenir ainsi les risques de récidive. Or les dispositifs d'aménagements de peine, véritables sas de sortie, sont insuffisamment utilisés, la coordination entre l'institution pénitentiaire et les acteurs sociaux, institutionnels et associatifs reste hésitante, la prise en charge sociale fragmentée. Enfin, les obstacles à l'embauche liés au casier judiciaire limitent la réinsertion des personnes en réduisant les possibilités d'emploi, notamment dans la fonction publique.

## B - LES PROPOSITIONS

Afin de favoriser la préparation à la sortie, le Conseil économique et social estime nécessaire :

- de mettre en place un véritable projet de sortie, s'appuyant sur la panoplie désormais large des aménagements de peine, permission de sortir, placement extérieur, semi-liberté, liberté conditionnelle, voire placement sous surveillance électronique ;
- de développer les partenariats entre institutions, collectivités territoriales et associations pour assurer une continuité dans l'accompagnement des personnes ;
- de consolider les dispositifs d'accompagnement et de suivi postcarcéral, en particulier par la généralisation du dispositif existant en Île-de-France (SRAIOPS), par un financement adéquat et sécurisé des associations œuvrant dans ce domaine, par le désenclavement des établissements pénitentiaires grâce à leur transformation en établissements publics ;
- de lever certains obstacles à l'emploi liés au casier judiciaire, notamment dans la fonction publique, de rechercher les moyens par lesquels il ne serait plus possible pour un employeur d'exiger un « casier judiciaire vierge », exception faite pour certains emplois ou secteurs d'activité.

\*

\* \* \*

Bien qu'inscrite dans la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, la mission de réinsertion des détenus reste insuffisamment prise en compte et les résultats dans ce domaine sont peu probants. En vue de favoriser la réinsertion socioprofessionnelle des détenus, l'avis du Conseil économique et social comporte de nombreuses propositions concrètes qui s'articulent autour de trois orientations majeures :

### **I - FAIRE DE LA RÉINSERTION DES DÉTENUS UNE RÉELLE PRIORITÉ DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE**

#### **A - UNE EXIGENCE SOCIALE AFIN DE BRISER LA CHAÎNE DES EXCLUSIONS**

- En amont, intensifier la lutte contre les exclusions ;
- Mettre un terme à la pénalisation des troubles psychiatriques ;
- Lancer une étude sur les causes de la sur-représentation des étrangers et des populations issues de l'immigration afin d'enrayer ce phénomène.

**B - UNE EXIGENCE POLITIQUE AFIN DE MIEUX LUTTER CONTRE LA RÉCIDIVE**

- Mieux organiser et développer les aménagements de peine ;
- Améliorer l'évaluation et la prise en compte de la dangerosité des détenus ;
- Renforcer les effectifs des services chargés de l'application des peines.

**C - UNE EXIGENCE HUMANISTE VISANT À DONNER UN SENS À LA PEINE**

- Développer les alternatives à l'incarcération ;
- Ne pas se résigner à l'augmentation continue de la population carcérale ;
- Considérer le détenu en tant que sujet de droit ;
- Mieux prendre en compte les droits des victimes

**II - AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE, DE FORMATION ET DE TRAVAIL EN DÉTENTION**

**A - HUMANISER LES CONDITIONS DE DÉTENTION**

- Améliorer les conditions générales de détention ;
- Introduire davantage d'équité, de droit et de citoyenneté en détention

**B - RENFORCER LES DISPOSITIFS FAVORISANT LA RÉINSERTION SOCIALE DES DÉTENUS**

- Renforcer la lutte contre l'indigence en détention ;
- Adapter l'organisation pénitentiaire afin de maintenir et de développer les relations familiales ;
- Renforcer les programmes éducatifs et de formation ;

**C - AMÉLIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL ET D'EMPLOI DES DÉTENUS**

- Mieux concilier travail et formation ;
- Privilégier autant que possible le travail « hors les murs » ;
- Accroître l'offre de travail pénitentiaire ;
- Rapprocher le statut du détenu-travailleur du droit commun du travail

### **III - RENFORCER LA PRÉPARATION À LA SORTIE ET LE SUIVI POSTCARCÉRAL**

A - FAVORISER LE RECOURS AUX DISPOSITIFS DE PRÉPARATION À LA SORTIE

B - DÉVELOPPER LES PARTENARIATS ENTRE INSTITUTIONS, COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ASSOCIATIONS

C - CONSOLIDER LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI POSTCARCÉRAL

D - LEVER LES OBSTACLES À L'EMPLOI LIÉS AU CASIER JUDICIAIRE

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 130 voix contre 12 et 64 abstentions.**

\*

\* \* \*

#### **Auditions effectuées par la section :**

- M. François Bes, chargé des questions de santé à l'observatoire international des prisons ;
- M. Alain Blanc, conseiller à la Cour d'appel ;
- Mme Cécile Brunet-Ludet, ancien juge d'application des peines ;
- Mme Pascale Bruston, juge d'application des peines au tribunal de grande instance de Melun ;
- Mme Valérie Decroix, directrice de la maison d'arrêt de Loos (au moment de l'audition), directrice de la maison d'arrêt de La Santé ;
- M. Nicolas Frize, compositeur de musique, président de l'association « Les Musiques de la Boulangère » ;
- M. Yannick Genin, directeur général adjoint du GEPSA, directeur des services emploi-formation ;
- Mme Isabelle Gorce, conseillère à la Cour de cassation de Paris ;
- Mme Galatée de Laubadere, présidente du Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI) ;
- M. Jean-Marie Ligier, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Belfort ;
- M. Patrick Marest, délégué national de l'observatoire international des prisons ;

- Monsieur Eric Martin, secrétaire général de l'association nationale des juges d'application des peines ;
- M. Patrice Molle, ancien directeur de l'administration pénitentiaire ;
- M. Gabriel Mouesca, président de l'observatoire international des prisons ;
- M. André Page, directeur de la maison centrale de Saint-Maur ;
- M. Philippe Pottier, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de Charente ;
- M. Hugues de Suremain, juriste à l'observatoire international des prisons.

***PROJET DE LOI SUR LA GESTION DES MATIÈRES  
ET DES DÉCHETS RADIOACTIFS  
(saisine gouvernementale)***

*Synthèse de l'avis présenté par Mme Anne Duthilleul, au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie lors de l'assemblée plénière des 14 et 15 mars 2006.*

*Mme Anne Duthilleul, membre du groupe des entreprises publiques, est membre de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie, membre de la section des affaires sociales et membre de la délégation pour l'Union européenne.*

\*  
\* \* \*

Le projet de loi présenté à notre assemblée prolonge les objectifs de la loi de 1991, dite « loi Bataille », tout en les élargissant à des aspects nouveaux liés à la gestion durable de toutes les matières relevant de la filière électronucléaire et des déchets divers des autres activités utilisant des matières radioactives.

La loi du 30 décembre 1991 portait sur la gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue et instituait un rendez-vous parlementaire à l'issue de quinze ans de recherches et études conduites sur trois axes en parallèle.

Ce nouveau projet de loi a ainsi été précédé de nombreuses évaluations et d'un débat public mené de façon exemplaire.

**A – DE QUOI S’AGIT-IL ?**

La production d'électricité nucléaire entraîne la gestion de matières radioactives, dont certaines sont considérées comme des déchets.

On appelle « déchets radioactifs » celles de ces matières qui ne sont pas valorisables à horizon prévisible, en l'état des connaissances scientifiques et techniques actuelles ou prévues. Les autres matières sont « valorisables ».

Les déchets font l'objet d'un classement selon deux critères : leur niveau d'activité, c'est-à-dire l'intensité du rayonnement qu'ils émettent ; leur durée de vie, à l'issue de laquelle la radioactivité émise devient négligeable, c'est-à-dire comparable à la radioactivité naturelle.

**B – UNE DÉMARCHE FRANÇAISE EXEMPLAIRE**

Deux options sont envisageables pour traiter les combustibles nucléaires usés : le stockage en l'état ou le traitement (séparation plus ou moins poussée des matières) en vue du recyclage.

La seconde option a été privilégiée principalement par trois pays : France, Grande-Bretagne et Japon. Elle correspond à une stratégie de cycle « fermé » de l'uranium, les combustibles usés fournissant une source de matières valorisables à côté d'un volume réduit de déchets à haute activité et à vie longue, encadrés depuis quinze ans par les dispositions de la loi du 30 décembre 1991.

Cette loi a introduit une longue période de recherches dans le domaine de la séparation/transmutation, du conditionnement, de l'entreposage de longue durée en surface et du stockage géologique. Elle a ainsi eu pour effet d'éviter qu'on ne tranche trop vite, sans recherches et expérimentations, le dilemme de :

- s'en remettre aux générations futures pour apporter une solution définitive au problème des déchets en les entreposant en surface ;
- ou de mettre en œuvre un projet de stockage définitif des déchets de haute activité et à vie longue.

Ce texte essentiel a institué une évaluation continue des travaux de recherche par une Commission nationale d'évaluation spécifique. Un suivi régulier a été effectué par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et des institutions de contrôle telles que l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et la Cour des comptes sont intervenues.

Le nouveau projet de loi a été également précédé d'un débat public organisé à l'initiative de la Commission nationale du débat public, par une commission particulière, qui a rendu son rapport en janvier 2006.

La démarche française dénote ainsi une exemplarité qui doit être soulignée.

#### C – LE PROJET DE LOI ET LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

##### **1 - Prolonger et élargir la démarche initiée en 1991**

Le Conseil économique et social soutient l'idée que la gestion des matières et déchets radioactifs relève de notre responsabilité collective et qu'il est nécessaire d'organiser aujourd'hui la poursuite des recherches dans un objectif de développement durable.

La loi de 1991 a entraîné plusieurs effets vertueux, à consolider.

Ainsi, la poursuite de recherches et études sur une période de 10 à 15 ans est encore nécessaire pour préparer un dossier de demande d'autorisation de construction d'un stockage géologique profond, qui doit être assorti d'une réversibilité technique aussi « sûre » que sa fermeture ultime.

Parallèlement, les études sur l'entreposage de longue durée et le conditionnement des colis de déchets aux fins d'entreposage ou de stockage doivent se prolonger activement pour disposer des éléments de décision sur les solutions les plus pertinentes à la même échéance.

Les efforts de recherche relatifs à la séparation poussée et à la transmutation doivent être poursuivis.

Enfin, tout doit être fait pour mieux cerner les flux de matières et déchets futurs.

Ce parallélisme mérite d'être réaffirmé dans le projet de loi pour rassurer sur l'intention du Gouvernement et du Parlement de ne pas engager de choix qui seraient prématurés, faute d'éléments pertinents de comparaison.

De même, un rendez-vous de long terme à horizon 2015, précédé d'un débat public, doit être prévu pour prolonger utilement cette démarche qui a fait la preuve de son succès exemplaire

## **2 - Préciser et élargir le champ de la politique nationale pour la gestion des matières et déchets radioactifs**

Le Conseil économique et social soutient cette avancée propre à assurer une meilleure cohérence et une meilleure visibilité des choix et souhaite que l'ensemble du projet se place concrètement dans cette perspective.

Il propose de confier, sous la responsabilité du ministre chargé de l'énergie, l'élaboration du Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), qui sera destinataire des éléments le constituant. Ce Plan sera soumis à l'Autorité de sûreté et approuvé par le gouvernement avant d'être transmis au Parlement tous les trois ans.

Les trois volets de recherches et études doivent progresser en parallèle.

À l'issue de cette nouvelle période, un rendez-vous parlementaire d'ensemble, précédé d'un débat public, doit être prévu à horizon 2015.

## **3 - Confirmer les rôles respectifs de la CNE et la CLIS en matière d'évaluation et d'information sur les recherches et études**

Le Conseil économique et social soutient la poursuite des travaux d'évaluation scientifique réalisés par la Commission nationale d'évaluation (CNE) et engage à ce que les résultats scientifiques soient présentés aussi devant la Commission locale d'information et de suivi (CLIS).

## **4 - Préciser les conditions de réversibilité dans le régime juridique applicable aux installations de déchets radioactifs**

Il conviendrait de rendre beaucoup plus contraignante l'obligation de réversibilité du stockage pendant un temps long afin de donner tout son sens à la notion de « réversibilité ».

## **5 - Clarifier les modalités du développement économique des territoires concernés par un laboratoire souterrain ou un stockage en couches géologiques profondes des déchets radioactifs**

Le Conseil économique et social approuve l'idée de confier à un Groupement d'intérêt public (GIP) la mission de développement économique des territoires dans le cadre du bassin d'emploi, sans être trop contraint par les limites administratives.

Il approuve le principe de solidarité des acteurs du nucléaire envers les territoires qui contribuent à accueillir leurs déchets ultimes. Il considère cependant qu'il serait peu pertinent de concentrer le développement de ces territoires sur le secteur des déchets radioactifs, en faisant une « mono-activité », et qu'il doit donc être diversifié.

#### **6 - Élargir le rôle de l'ANDRA et préciser ses moyens**

Élargie à l'entreposage, la mission de l'ANDRA couvrira désormais les recherches sur les deux derniers axes, ainsi que sur le conditionnement.

Pour le stockage, sa compétence est exclusive, mais pour l'entreposage définira et coordonnera les recherches et études, et donnera un avis sur les spécifications de conditionnement pour tous les producteurs de colis afin d'assurer la cohérence de ceux-ci avec les installations futures.

Elle doit disposer aussi de l'exclusivité pour les déchets de faible activité et de moyenne activité à vie longue, ce qui n'est pas précisé à ce stade.

Un fonds placé à l'ANDRA sera alimenté par une taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base, ce qui rend pérenne le financement des recherches et études, bien qu'il ne prévoie pas de lien entre les besoins des programmes en la matière et la fixation de la taxe, ce qui devra être corrigé.

Les dispositions relatives à l'évaluation, au provisionnement et à la constitution d'actifs réservés pour les charges de démantèlement et de gestion des déchets radioactifs sont novatrices et méritent d'être soulignées.

Elles répondent - en grande partie aux critiques émises en 2005 par la Cour des comptes qui avait prôné une harmonisation des provisions et des actifs dédiés constitués pour financer ces dépenses futures, qui pourraient s'élever à 15 milliards d'euros environ pour un stockage souterrain profond sur 100 ans.

Le Conseil économique et social se félicite de la mise en place de telles dispositions contraignantes, l'initiative des exploitants eux-mêmes ne suffisant pas forcément à assurer l'avenir des financements.

Il recommande que la réflexion soit poursuivie afin d'assurer une prise en charge correcte des coûts complets de stockage et d'entreposage de longue durée des matières et déchets, en particulier sur l'institution d'un contrôle externe.

En outre, une extension de ces dispositions à la gestion des futurs matières et déchets radioactifs liés aux nouvelles filières qui seraient décidées ultérieurement devrait être prévue.

#### **7 - Clarifier les responsabilités dans le domaine des contrôles**

L'article 15 du projet de loi sera nécessairement à rapprocher de la loi sur « la transparence et la sécurité en matière nucléaire » pour une bonne cohérence des rôles et des définitions.

Il serait préférable de préciser que « toutes les informations doivent être transmises aux autorités administratives concernées et à l'ANDRA, qui en assurent la collecte conformément à la loi » plutôt que d'évoquer le « secret

protégé par la loi ». Ceci éviterait de laisser penser que des informations échappent à tout contrôle.

### **8 - Revoir l'ajustement des taxes**

Une relation doit être établie entre le niveau des taxes supplémentaires et les besoins de recherches et études, d'une part, et de soutien au développement économique, d'autre part, qui seront considérés comme justifiés.

Les autorités chargées de cette évaluation et de sa mise en application, après expertise contradictoire éventuelle, devront être clairement désignées dans le projet de loi.

\*  
\*      \*

Le projet de loi sur « la gestion des matières et déchets radioactifs » soumis à notre assemblée par le gouvernement prolonge, en l'élargissant à toutes les matières radioactives et en la précisant, la démarche engagée avec succès par la loi de 1991, dite « loi Bataille ».

Celle-ci portait sur les déchets de haute activité et à vie longue et avait confié une triple mission à la recherche sur trois axes :

- la séparation/transmutation des déchets ;
- l'étude du stockage en couche géologique profonde ;
- celle de l'entreposage de longue durée en surface ou en sub-surface.

La loi avait institué un rendez-vous pour un débat parlementaire et la préparation d'une nouvelle étape en 2006, à l'issue de ces quinze années de recherche.

De l'avis unanime, la loi de 1991 a entraîné plusieurs effets vertueux, qu'il s'agit aujourd'hui de consolider en élargissant la démarche à l'ensemble des matières radioactives.

\*  
\*      \*

Le Conseil économique et social soutient cette approche et reconnaît toute l'importance des travaux d'évaluation, de l'information et des débats qui l'ont préparée de façon exemplaire.

Il considère que le projet de loi doit s'accompagner de la réaffirmation de la nécessité de poursuivre les recherches et études en parallèle sur les trois axes définis en 1991 pour les déchets à haute activité et à vie longue.

Notre assemblée estime ainsi que le texte préparé par le gouvernement mériterait d'être amélioré sur quelques points clés afin d'en renforcer la clarté et l'efficacité, et partant son acceptabilité sociale.

Dans ces conditions pourront être mises en place les dispositions nécessaires pour une gestion durable des matières et déchets radioactifs.

Celle-ci relève de notre responsabilité collective vis-à-vis de nos contemporains et des générations futures et au premier chef de celle de l'État qui doit assurer, tout particulièrement en cette matière, une gestion éclairée par la science, transparente et démocratique.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 194 voix contre 2 et 5 abstentions.**

\*

\* \* \*

**Liste des personnes auditionnées par la section :**

- Mme Florence Fouquet, sous-directrice de l'industrie nucléaire à la Direction générale de l'énergie et des matières premières ;
- M. Bernard Tissot, président de la commission nationale d'évaluation de recherche sur la gestion des déchets radioactifs de haute activité, à vie longue ;
- M. Philippe Pradel, directeur de l'énergie nucléaire au Commissariat à l'énergie atomique ;
- M. Benjamin Dessus, ancien directeur de recherche au CNRS ;
- M. Georges Mercadal, vice-président de la commission nationale du débat public ;
- Mme Marie-Claude Dupuis, directrice générale de l'agence pour la gestion des déchets radioactifs.

Le rapporteur a, de plus, rencontré de nombreuses personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs observations et réflexions. :

- M. Pierre Bacher, expert auprès de l'académie des technologies ;
- M. François Bertauld, secrétaire général de la CPDP ;
- M. Didier Gasse, Conseiller maître à la Cour des comptes ;
- M. Robert Guillaumont, membre de l'académie des technologies, membre de la CNE ;
- M. Philippe d'Iribarne, directeur de recherche au CNRS ;
- M. François Jacq, ancien directeur général de l'ANDRA, directeur de la demande et des marchés énergétiques (DIDEME) ;
- M. Yves Le Bars, ancien président de l'ANDRA, ingénieur général du GREF ;
- M. Michel Marie, coordination nationale des collectifs contre l'enfouissement des déchets radioactifs ;
- Mme Corinne Francois, présidente du collectif de Bure ;
- M. Jean-Pierre Minne, vice-président du collectif de la Creuse ;
- M. Frédéric Marillier, Greenpeace France.

***LA FAISABILITÉ FINANCIÈRE  
DES PROGRAMMES D'INFRASTRUCTURES  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Philippe Valletoux, au nom de la section des finances, lors de l'assemblée plénière des 14 et 15 mars 2006.*

*M. Philippe Valletoux, membre du groupe des personnalités qualifiées, est membre de la section des finances.*

\*  
\* \* \*

La réalisation des programmes d'infrastructures et des grands équipements structurants s'inscrit dans le cadre de politiques volontaristes visant à contribuer à la croissance et à assurer la compétitivité des territoires, par un effort continu d'investissement public.

Ces programmes, souvent ambitieux, qui font de plus en plus l'objet de contractualisation entre les différents niveaux d'administration publique, doivent s'inscrire dans la durée tout en permettant, année après année, les éventuelles adaptations dues aux aléas de la réalisation technique des projets ou encore aux vicissitudes conjoncturelles que peuvent connaître les finances publiques.

Constatant que l'écart demeure important entre les perspectives tracées lors de l'adoption des programmes et le calendrier effectif des réalisations, tant en termes de délai qu'en termes financiers, le Conseil économique et social a souhaité compléter, par un volet strictement financier, ses travaux antérieurs sur l'aménagement du territoire, l'investissement public et le volet contractuel de la décentralisation.

Ceci l'amène à émettre douze propositions destinées à inclure pleinement la stratégie financière dans la mise en œuvre des programmes d'infrastructures et des grands équipements structurants.

**I - UN CADRE FINANCIER PLURIANNUEL ET DES ENGAGEMENTS CONTRACTUELS**

**A - LE CONSTAT**

Le financement des investissements ne doit pas être, année après année, la variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire. Cela vaut particulièrement pour les programmes d'infrastructures ou de grands équipements structurants qui se caractérisent notamment par l'ampleur des masses financières en jeu, par leur durée de mise en œuvre et par la multiplicité des actions qui concourent à leur réalisation.

C'est pourquoi, à partir de la définition de ces programmes, il importe que les pouvoirs publics – soucieux de leur bon aboutissement – inscrivent leur stratégie financière dans le double souci de la pluriannualité et du respect des engagements pris. Les errements constatés en la matière justifient pleinement une clarification de ces deux notions cardinales.

#### B - LES PROPOSITIONS

Dans le souci d'une meilleure lisibilité de la pluriannualité, le Conseil économique et social propose qu'un suivi extracomptable – établi selon un cadre normé – soit opéré par chacune des parties prenantes publiques à la réalisation d'un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant.

S'inscrivant dans le droit fil des dispositions de la loi du 29 juillet 1982, le Conseil économique - et social demande que soit respectée la partie juridique des engagements pris par les entités publiques participant, dans un cadre contractuel, au financement des opérations d'infrastructures et des grands équipements structurants.

### **II - UN NOUVEAU MODE D'ÉVALUATIONS PRÉALABLES**

#### A - LE CONSTAT

Les choix financiers qu'impliquent la mise en œuvre d'un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant s'inscrivent et dépendent de l'ensemble de critères économiques et sociaux qui fondent la pertinence du projet.

Il importe dès lors que l'ensemble des évaluations préalables à sa réalisation soit établi selon des hypothèses et des processus reconnus par les parties prenantes au financement et permettent à chacune d'entre elles de procéder aux ajustements éventuels ou faire droit à un retour sur investissement.

#### B - LES PROPOSITIONS

Le Conseil économique et social préconise que les évaluations économiques des projets d'infrastructures et de grands équipements structurants comportent des variantes de sensibilité au taux d'actualisation retenu, ainsi qu'une explicitation des hypothèses sur les externalités positives attendues en matière économique, sociale et environnementale.

Le Conseil économique et social recommande que les études préalables à la définition d'un projet associent - le plus en amont possible et de façon concertée - l'ensemble des parties prenantes au financement.

Le Conseil économique et social propose que les engagements financiers des différentes parties prenantes à un projet puissent être assortis de « clauses d'intéressement » à l'instar des dispositions adoptées dans le cadre de la convention de financement du TGV Est européen.

### **III - UN CADRE FINANCIER PÉRENNE**

#### **A - LE CONSTAT**

Compte tenu des vicissitudes que connaissent les finances publiques, il est clair que les engagements financiers pluriannuels qu'implique la mise en œuvre des programmes d'infrastructures et de grands équipements structurants requièrent une meilleure visibilité de chacune des parties prenantes pour mener à bien ces opérations. Dans cette optique, le moment est certainement venu de rechercher une plus grande stabilité des règles financières et fiscales s'appliquant aux budgets publics et singulièrement aux budgets des collectivités territoriales.

De la même façon, l'établissement de règles plus claires permettant tant un partage raisonnable des financements publics qu'un recours possible à des financements privés serait de nature à permettre une meilleure organisation de l'ensemble des financements à mettre en œuvre pour le bon aboutissement des projets, et donc leur réalisation plus rapide et certainement à moindre coût final.

#### **B - LES PROPOSITIONS**

Le Conseil économique et social souhaite – en ayant l'espoir que ce soit la mission assignée à la récente Conférence nationale des finances publiques – qu'une action politique forte soit entreprise pour stabiliser les règles financières qui régissent les budgets publics.

Le Conseil économique et social rappelle son attachement à la mise en œuvre d'une politique contractuelle qui serait facilitée par l'établissement de schémas-type de financement, servant de référence pour les négociations financières à mener.

Le Conseil économique et social souligne l'importance qui s'attache à ce que des partenariats avec des entités privées puissent être engagés dans le souci d'optimisation des dispositifs mis en place pour la réalisation des projets.

### **IV - UN PROJET, UNE AUTORITÉ**

#### **A - LE CONSTAT**

Le financement d'un projet d'infrastructure ou de grand équipement structurant implique l'intervention d'un nombre important d'acteurs. Il ressort à l'expérience que les processus de décision, de révisions et d'ajustements sont rendus d'autant plus malaisés par l'absence d'une autorité coordinatrice à qui les parties prenantes confieraient un mandat plus ou moins étendu pour le suivi d'exécution et la gestion financière du projet.

## B - LES PROPOSITIONS

Le Conseil économique et social recommande que les parties prenantes au financement d'un projet placent sous l'autorité d'un coordinateur la mission du suivi opérationnel et financier du projet.

Le Conseil économique et social propose en outre que ce coordinateur ait autorité sur l'éventuelle entité financière que les parties prenantes au financement du projet constitueraient pour la gestion financière de leur participation.

## V - LA SYNTHÈSE NÉCESSAIRE

### A - LE CONSTAT

La réalisation des programmes d'infrastructures et de grands équipements structurants participe d'un effort global tant au plan national qu'au plan européen. Il importe donc, à partir des recommandations précédentes, de constituer un circuit d'informations spécifique à l'ensemble des projets menés dans un cadre financier contractuel. Ce dispositif doit concerner des données établies de façon contradictoire et traitées en un « lieu » reconnu par l'ensemble des parties prenantes au financement.

### B - LES PROPOSITIONS

Le Conseil économique et social insiste sur la nécessité d'un suivi financier global plus performant en matière d'avancement physique et financier des investissements faisant l'objet d'une contractualisation entre entités publiques.

Le Conseil économique et social propose qu'un rapport – qui lui serait confié – permette d'établir la synthèse globale qui serait portée chaque année à la connaissance du Parlement, dans le cadre de la discussion de la loi de finances.

\*  
\* \* \*

Les programmes d'infrastructures et de grands équipements structurants s'inscrivent dans le cadre de politiques volontaristes visant à contribuer à la croissance et à assurer la compétitivité des territoires.

Il apparaît néanmoins que la mise en œuvre de ces programmes est trop souvent émaillée de retards dont il faut chercher la cause dans une absence de réflexion stratégique préalable sur leur faisabilité financière.

Dans le souci de mieux intégrer le volet financier dans la problématique des infrastructures et des grands équipements structurants, le présent avis du Conseil économique et social comporte douze propositions concrètes, articulées autour de cinq orientations :

- Un cadre financier plurianuel et des engagements contractuels
  - Une pluriannualité budgétaire
  - Des contrats qui engagent
- Un nouveau mode d'évaluations préalables
  - Une évaluation économique actualisée
  - Une évaluation financière concertée
  - Des objectifs de performance
- Un cadre financier pérenne
  - Des finances publiques prévisibles
  - Des co-financements orchestrés
  - Des partenariats public-privé au service du partenariat public-public
- Un projet, une autorité
  - Une coordination incarnée
  - Une gestion financière intégrée
- La synthèse nécessaire
  - Les besoins de synthèse
  - Le lieu de la synthèse

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 185 voix et 15 abstentions.**

\*  
\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- M. Michel Vermeulen, conseiller à la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;
- M. Gérard Longuet, sénateur de la Meuse, président de l'agence française pour le financement des infrastructures de transport ;
- M. Daniel Lebègue, président de l'institut français des administrateurs ;
- M. Jean-Pierre Duport, président du conseil d'administration de Réseau ferré de France ;
- M. François Lépine, président de Lyon-Turin ferroviaire ;
- M. Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace ;
- M. Philippe de Fontaine Vive, vice-président de la Banque européenne d'investissement.

***LE TOURISME ASSOCIATIF EN MILIEU RURAL,  
SOURCE DE DÉVELOPPEMENT LOCAL ET DE COHÉSION SOCIALE  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Jean-Pierre Marcon, au nom de la section du cadre de vie, lors de l'assemblée plénière des 28 et 29 mars 2006.*

*M. Jean-Pierre Marcon, membre du groupe des personnalités qualifiées, est membre de la section du cadre de vie et membre de la section des questions économiques générales et de la conjoncture.*

\*  
\* \* \*

Le tourisme associatif est né en 1936 pour accompagner les premiers congés payés, mais il s'est surtout développé après le deuxième conflit mondial grâce à l'engagement des pouvoirs publics et des organismes sociaux, notamment les caisses d'allocations familiales, les mutuelles, les caisses de retraite et les comités d'entreprise.

Il a non seulement permis les premiers départs de nombreuses familles, mais il a aussi favorisé le goût pour les vacances, le dépaysement, le ressourcement, la découverte de l'autre et du pays. Ce rôle social s'est doublé à partir des années soixante d'une mission d'aménagement du territoire par la diversité des implantations à travers le pays.

Il représente environ 10 % de l'offre totale d'hébergement et accueille chaque année environ de 2,3 millions de personnes (chiffre cité par l'UNAT qui regroupe 80 % des associations de tourisme).

**UN CONSTAT : UN POSITIONNEMENT ÉCONOMIQUE ORIGINAL, À L'AVENIR INCERTAIN**

Aujourd'hui le tourisme associatif en milieu rural est en crise : crise d'identité, crise de financement et crise de reconnaissance.

Il se trouve écartelé entre sa vocation sociale qui suppose une adaptation de son offre aux attentes de la population et les exigences de productivité économique qui le confrontent au secteur concurrentiel.

Il doit faire face aux difficultés économiques engendrées par le désengagement de l'État, de certaines collectivités locales et des organismes sociaux alors que son patrimoine, en grande partie obsolète, nécessite un effort important de remise aux normes sanitaires et techniques.

Enfin, il souffre d'un manque de reconnaissance, tant de la part des pouvoirs publics que des différents organismes qui l'ont soutenu, sur la réalité des missions qui lui ont été confiées : permettre le départ en vacances du plus grand nombre dans un souci de cohésion sociale, assurer une activité économique, sociale et culturelle, en particulier en milieu rural.

### **1 - Une mission sociale à conforter**

- en encourageant le départ en vacances des plus défavorisés avec la mise en place d'une organisation adaptée et d'un dispositif financier attractif ;
- en incitant les organismes sociaux (CAF-CE) à se recentrer sur ce secteur touristique qui favorise la mixité sociale ;
- en étendant et en confortant le rôle de l'Agence nationale du chèque-vacances (ANCV), qui utilisera ses excédents pour le départ des plus démunis et la mise aux normes des hébergements associatifs ;
- en adaptant la réglementation sanitaire, technique, aux activités spécifiques du tourisme associatif.

### **2 - Une présence en milieu rural à conforter**

- avec le soutien financier de l'État, dans le cadre d'un plan patrimoine, et des collectivités territoriales ;
- avec le partenariat des collectivités propriétaires, en vue d'améliorer l'attrait des territoires ruraux, la qualité et la complémentarité des sites ;
- en modifiant certains dispositifs réglementaires et fiscaux actuellement trop contraignants pour les collectivités locales ;
- en proposant de nouvelles modalités de financement intégrant éventuellement des partenariats public-privé.

### **3 - Une adaptation aux attentes nouvelles des clientèles**

- par une requalification de l'offre, qui doit répondre à une demande forte de nature, de découverte, de ressourcement ;
- par la mise en place d'une nouvelle gestion fondée sur de véritables plans marketing, une organisation plus fonctionnelle et des personnels mieux formés ;
- par l'amélioration des accès aux sites ;
- par l'élargissement des clientèles, notamment auprès des nouveaux pays entrant dans l'Union européenne ;
- par l'amélioration de l'image de marque du tourisme associatif qui deviendra plus attractive, avec un recentrage sur les concepts de bien-être, de remise en forme, de besoin de se retrouver en famille ou en groupe dans des équipements adaptés.

\*  
\* \* \*

Notre assemblée considère que, plus que jamais, alors que la cohésion sociale de notre pays a été mise en difficulté à l'automne dernier, le tourisme associatif peut - apporter des réponses aux interrogations d'une partie de la population, la plus démunie, sur l'accès au droit aux vacances affirmé dans la loi de lutte contre les exclusions. Pour maintenir une activité économique en milieu rural, le tourisme associatif doit être soutenu.

\*

\* \* \*

Les propositions du Conseil économique et social, visant à renforcer et développer le tourisme associatif, s'articulent autour de trois grands axes.

- Conforter la mission sociale du tourisme associatif
  - encourager le départ en vacances des plus défavorisés ;
  - inciter les organismes sociaux à se réinvestir dans ce secteur ;
  - étendre et conforter le rôle de l'Agence nationale pour le chèque-vacances ;
  - faire évoluer la réglementation.
- Renforcer l'attractivité des territoires ruraux par le tourisme associatif
  - poursuivre l'engagement de l'État ;
  - établir des relations soutenues de partenariat avec les collectivités locales ;
  - agir sur l'attractivité du territoire ;
  - agir sur la qualité des sites d'accueil ;
  - agir sur la complémentarité des sites et leur taux d'occupation ;
  - agir sur certains dispositifs réglementaires et fiscaux très contraignants ;
  - rechercher de nouveaux financements.
- Adapter le tourisme social aux évolutions des attentes de la clientèle
  - requalifier l'offre, établir un plan marketing ;
  - adopter de nouvelles règles de gestion ;
  - améliorer les conditions de desserte des équipements ;
  - rechercher de nouvelles clientèles et s'ouvrir au marché européen ;
  - l'accueil de groupes ;
  - l'accueil de seniors ;
  - l'accueil des classes moyennes, voire supérieures ;
  - l'accueil d'une nouvelle population européenne ;
  - améliorer l'image du tourisme associatif.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté à l'unanimité des votants.**

**Auditions effectuées par la section :**

- M. Jacques Chauvin, directeur de la centrale de réservation de « Vacances pour tous », vice-président de l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) ;
- M. Pierre Combes, président de Tourisme action concertation (TAC) ;
- M. Gérard Duval, vice-président de l'UNAT ;
- M. Christian Mantei, directeur général d'Observatoire développement ingénierie tourisme France (ODIT France) ;
- M. Jean-Marc Mignon, délégué général de l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) ;
- M. Philippe Moisset, directeur d'investissements, secteur tourisme et culture, à la Caisse des dépôts et consignations, projets urbains ;
- M. Frédéric Pierret, directeur du tourisme au ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ;
- M. Jean Pinard, délégué général du comité régional de développement touristique d'Auvergne ;
- M. François Soulage, président de l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air (UNAT) ;
- M. Pierre Steinlein, ingénieur général honoraire du Génie rural des eaux et forêts (GREF) ;
- M. Guy Vignal, ancien président de l'Union nationale des comités pour les vacances (Uncovac) ;
- M. Michel Wastiaux, directeur des espaces et des filières à ODIT France.

Personnalités rencontrées par le rapporteur lors d'une table ronde avec les responsables des différentes associations de vacances :

- Mme Edith Arnoult-Brill, secrétaire générale de la Fédération unie des auberges de jeunesse (FUAJ), présidente du groupe des associations au Conseil économique et social ;
- M. Patrick Brault, directeur général de VVF villages, vice-président de l'UNAT ;
- M. Jacques Chauvin, directeur de la centrale de réservation de « Vacances pour tous », vice-président de l'UNAT ;
- M. Jean-Michel Coeffé, directeur général de Cap France ;
- M. Philippe Davienne, responsable ATD Quart-Monde, réseau « Vacances familiales - Combattre l'exclusion » ;
- Mme Véronique Davienne, responsable ATD Quart-Monde, réseau « Vacances familiales - Combattre l'exclusion » ;
- M. Gérard Duval, vice-président de l'UNAT ;
- M. Hervé Fournier, directeur général de l'Uncovac ;

- M. Jean-René Garnier, président de Vacances ouvertes ;
- M. Jean-Marc Mignon, délégué général de l'UNAT ;
- M. Georges Peyronne, président de VVF association et de VVF Villages ;
- Mme Marie-Françoise Rennuit, déléguée générale adjointe de Vacances ouvertes ;
- M. Guillaume Rodelet, responsable recherche et développement à l'Union française de centres de vacances (UFCV) ;
- M. Jean-François Simon, délégué général d'Ethic Etapes ;
- M. Anthime Thomas, secrétaire général de Loisirs vacances tourisme (LVT) ;
- M. Jean-Claude Tufferi, secrétaire de l'Association nationale des comités d'entreprise pour les vacances - tourisme et travail (ANCAV-TT), chargé du patrimoine.

À l'occasion de la mission effectuée par la section au village de vacances situé sur la commune de Flée ont en outre été entendus :

- M. Franck Bidault, directeur du VVF villages Allerey ;
- M. Patrick Braud, directeur général de VVF villages ;
- M. Michel Millot, maire de Flée ;
- M. Michel Neugnot, maire de Semur-en-Auxois ;
- M. Marc Patriat, président de la communauté de communes du Sinémurien.

***LES POLITIQUES DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT  
FACE AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES  
(saisine gouvernementale)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Paul de Viguerie, au nom de la section du cadre de vie, lors de l'assemblée plénière des 25 et 26 avril 2006.*

*M. Paul de Viguerie, membre du groupe de l'UNAF, est vice-président de la section du cadre de vie.*

\*  
\* \* \*

Le protocole de Kyoto signé en 1997 a été initié à Rio en 1992, ratifié par la Communauté européenne en 2002 et notifié à la Communauté internationale en 2005.

La saisine du Premier ministre en date du 23 décembre 2005 s'inscrit dans le cadre de l'engagement à diviser par quatre (d'où l'appellation donnée aux travaux en cours « facteur 4 ») nos émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050. La première étape en a été traduite dans le Plan climat en 2004, dont l'actualisation doit avoir lieu dans les mois prochains.

La diminution des émissions ne se fera pas sans un changement important des politiques publiques, des modes de production, de consommation et des comportements. Les Français sont-ils prêts à cette sobriété énergétique qui risquerait de changer leur perception de confort et de liberté individuelle ? C'est aussi à cette préparation de changement de culture que notre assemblée s'est attachée.

#### **I - UN CONSTAT ALARMANT**

Cette saisine centre sa réflexion sur l'urbanisme et l'habitat, secteurs à forte inertie qui hypothèquent l'avenir sur le long terme. L'état des lieux que fait le Conseil économique et social est alarmant :

- 45% des émissions de gaz à effet de serre sont produits par le bâti et les transports ;
- la consommation énergétique moyenne se situe aux alentours de 210 kW/h/m<sup>2</sup> pour l'habitat et 250 kW/h/m<sup>2</sup> pour le tertiaire alors que l'objectif à atteindre en 2050 est de 50 kW/h/m<sup>2</sup> en moyenne ;
- les  $\frac{3}{4}$  du parc de logements ont été construits avant 1975, son renouvellement ne dépasse pas 1% par an alors que la réglementation thermique 2000 peine à s'appliquer, celle de 2005 n'est pas encore parue et leurs objectifs sont bien en deçà des ambitions affichées ;

- la culture du tout « béton » prédomine, l'étalement urbain s'accélère, notamment en périphérie des grandes métropoles, et l'importance prise par - les déplacements quotidiens hypothèque en grande partie toutes - les évolutions des comportements ;
- les enquêtes d'opinion en sont l'illustration : seulement 10 % des Français considèrent que l'isolation du logement est efficace !
- le retard pris par la France, vis-à-vis de certains de ses partenaires est flagrant, quand on constate que de l'autre côté du Rhin, le récent programme gouvernemental allemand consacre 1,2 milliard d'euros à la lutte contre les émissions de Gaz à effet de serre (GES) et qu'il sera abondé d'1,5 milliard d'euros supplémentaires par an sur 15 ans...

Pourtant l'effort public a été engagé. Mais cela ne suffit pas à créer une « véritable inversion du regard » de l'ensemble de la société sur la réalité proche du changement climatique et sur les priorités pour y faire face. Afin de contribuer à ce changement culturel fondamental, l'ensemble de l'action publique doit s'inscrire dans une véritable démarche de projet, conduite dans la durée, mais conçue et affichée comme telle dès les prochains mois.

## **II - DES PROPOSITIONS ORDONNÉES**

### **A - DEUX PRIORITÉS POUR L'ACTION PUBLIQUE : LA FORMATION ET LA RECHERCHE**

Les 345 000 entreprises de bâtiment concentrent une très large majorité de TPE qui ont le plus grand mal à accéder à la formation continue. Il convient donc d'augmenter les capacités d'intervention des fonds de formation par un effort supplémentaire des entreprises et un soutien des pouvoirs publics. Les exigences sont doubles :

- initier et former dans tous les métiers à la qualité environnementale : les techniques de diagnostic préalable, la connaissance de toutes les énergies renouvelables et leurs conditions spécifiques d'utilisation et d'installation en raison de leurs performances respectives ;
- réorienter ou revisiter les contenus de formation aux métiers pour lesquels la demande va aller croissant : l'isolation et la ventilation, les réseaux de chauffage, les équipements intérieurs...

Quant à la recherche, le rythme actuel d'augmentation des crédits alloués au Programme de recherche sur l'énergie dans les bâtiments (PREBAT) et au Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres (PREDIT) par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et ses partenaires universitaires doit être maintenu sur les années à venir ; les moyens du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et du Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA) renforcés. La France doit inscrire ces programmes de façon ambitieuse et volontariste dans le VIIème Programme-cadre européen de recherche, de développement technologique et de démonstration (PCRD) 2007-2013.

## B - DONNER UNE COHÉRENCE AUX POLITIQUES DE L'URBANISME ET DE L'HABITAT

### **1. Mettre en place des projets locaux d'aménagement et de développement durable**

Le Conseil économique et social recommande de privilégier les approches contractuelles, Agenda 21 ou plans climats territoriaux, plus susceptibles de faire évoluer les comportements.

Le renforcement d'une politique d'aménagement du territoire fondée sur la restructuration des réseaux de villes et de villes moyennes afin de lutter contre le phénomène de métropolisation doit être encouragé.

### **2. Développer une politique des transports adaptée**

- réduire les déplacements domicile-travail en luttant contre l'étalement urbain dévoreur d'énergie, de temps, d'espace et fort émetteur de GES ;
- renforcer et appliquer les mesures déjà en vigueur afin de limiter la rente foncière. Une redensification de certains espaces peut être obtenue par une modification du Coefficient d'occupation des sols (COS) ;
- développer les transports en commun « propres » et adaptés, en favoriser les modes de transport alliant déplacement individuels et collectifs, tels que vélos ou covoiturage. La promotion de l'écomobilité devrait favoriser les filières industrielles concernées (véhicules électriques, biocarburants, piles à hydrogène...).

### **3. Concevoir un nouvel urbanisme respectant mixité sociale et diversité des activités**

L'urgence est à la renaissance d'un réseau des services dans de nombreux quartiers difficiles. Le rôle de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est central par la politique de rénovation urbaine qu'elle conduit.

Cette relance d'une dynamique des services marchands de proximité éviterait des migrations de fin de semaine vers les centres urbains et les grandes surfaces périphériques, le plus souvent effectuées en voiture.

## C - LEVER LES OBSTACLES À LA DIFFUSION DE L'INNOVATION

Les technologies existent mais peinent à se diffuser, tant dans le parc en construction que dans l'existant.

## **1. Relever le défi de la mise aux normes du parc existant résidentiel et tertiaire**

- encourager par une méthode simple, celle de l'autocontrôle, la sensibilisation de la population en diffusant et en installant des appareils de mesure susceptibles d'assurer le suivi des consommations et des émissions ;
- accorder une priorité à l'isolation par l'extérieur et à la ventilation, comme cela se pratique dans les pays du nord de l'Europe ;
- renforcer la performance énergétique des réseaux de chauffage individuels et collectifs.

## **2. Lever les barrières et dépasser les contraintes administratives**

Notre pays souffre de l'absence de filières industrielles organisées, c'est pourquoi il est nécessaire et urgent de :

- développer les énergies renouvelables. Pour encourager la diffusion du bois, qui ne représente que 16 % de la consommation énergétique alors que la ressource est particulièrement abondante, un taux de TVA à 5,5 % devrait pouvoir être appliqué aux réseaux de chaleur. Il faut aussi encourager les autres formes d'énergies renouvelables par une amélioration des procédures administratives (standardisation, raccordement au réseau) ; la sécurisation des investissements par des garanties d'achat et la fixation d'objectifs régionaux concertés. L'éolien, le solaire thermique, le photovoltaïque et la biomasse nécessitent un soutien appuyé de l'État et un prix de rachat par EDF revalorisé et harmonisé ;
- favoriser l'emploi de matériaux énergétiquement performants dans la construction ;
- rechercher la performance énergétique par l'étiquetage des matériaux, éliminer du marché ceux qui ne le sont pas et diversifier les réseaux de distribution.

## D - APPLIQUER DES RÈGLEMENTATIONS COMPRÉHENSIBLES POUR TOUS

La pédagogie doit ici jouer un rôle essentiel.

### **1. établir un diagnostic thermique et un bilan carbone**

Le diagnostic thermique prévu par la directive européenne de 2002 doit obligatoirement être accompagné d'un bilan carbone. Il faut donc prévoir et former des diagnostiqueurs.

Ces professionnels, dotés d'un diplôme homologué et d'une certification permettant au public de les identifier, doivent être indépendants des agents immobiliers, syndics, notaires et professionnels du bâtiment. Chargés de délivrer

une expertise immobilière, la procédure doit en être strictement définie par les pouvoirs publics. Le diagnostic sera simple, peu coûteux et révisable tous les cinq ou dix ans dans le cadre du carnet d'entretien du bâtiment.

## **2. Renforcer et contrôler l'application de la réglementation thermique**

Afin de respecter ses engagements, notre pays doit :

- rompre avec la politique réglementaire actuelle (objectif immédiat pour toute construction neuve, celui du « facteur 4 » ; objectif à 15 ans pour le parc existant de doubler la performance énergétique moyenne) ;
- simplifier et rendre lisibles les réglementations ;
- renforcer et systématiser les contrôles.

## **3. Inciter le secteur public à jouer l'exemplarité**

Les pouvoirs publics ne peuvent se contenter de réglementer et contrôler, ils doivent montrer l'exemple. C'est le cas en particulier de l'ANRU qui devrait appliquer les normes de Haute performance énergétique (HPE) dans ses programmes de constructions.

### E - METTRE EN PLACE UNE COMMUNICATION TRÈS PÉDAGOGIQUE ET UNE GOUVERNANCE ADAPTÉE

L'école doit jouer ici un rôle essentiel mais, parallèlement, afin d'encourager le changement des mentalités, il est indispensable de :

#### **1. Animer le débat public et organiser la communication**

- organiser le débat public avec les élus territoriaux de proximité ;
- élargir le champ de la Commission nationale du débat public (CNDP) ;
- poursuivre les actions conduites par l' Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

#### **2. Affirmer le rôle de l'État**

Il convient de donner cohérence et lisibilité aux politiques préconisées en mettant en place une administration de mission interministérielle dotée de pouvoirs et de moyens.

Accompagnant le renforcement du ministère de l'Écologie et du développement durable, le ministère de l'Aménagement du territoire et des collectivités locales doit avoir dans ses attributions la politique de l'urbanisme ; le ministère du Logement doit à nouveau être clairement identifié.

### **3. Renforcer et coordonner les missions des collectivités**

En favorisant la politique des contrats d'objectifs et en désignant une responsabilité unique dans la conduite de ces politiques contractuelles : la région pour le développement durable ; les communes et leurs regroupements pour l'habitat et les transports urbains ; le département pour le parc social de logements.

#### F - ADOPTER UNE STRATÉGIE FINANCIÈRE NOVATRICE

Le financement des mesures de lutte contre les émissions de GES dans l'habitat suppose, pour les cinq années à venir, un effort qui ne pourra être réalisé sans une participation conséquente de l'État et la mise en place d'outils nouveaux.

##### **1. Initier une véritable politique volontariste pour l'existant**

C'est dans ce parc que le gisement d'économies à réaliser est le plus important et les financements à consentir les plus élevés : entre 600 et 800 milliards d'euros d'ici à 2050.

Il conviendrait que l'État prenne en charge, selon les revenus, le premier diagnostic, réoriente les crédits d'impôts (période 2007-2012) sur les travaux de gros œuvre et augmente le budget de l'ANAH.

##### **2. Planifier l'effort budgétaire de l'État**

Pour financer les investissements les cinq premières années :

- recourir à la fiscalité sur les énergies fossiles (TIPP) afin de financer la recherche, la formation, la communication, le diagnostic et la politique de crédit d'impôts ;
- créer un fonds CO<sub>2</sub>, grâce aux mécanismes de quotas et certificats d'économie d'énergie. Il permettrait de doubler l'effort de l'État.

##### **3. Faire évoluer les politiques fiscales locales**

- moduler la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour les propriétaires bailleurs ou occupants (sous condition de ressources) qui engageraient des travaux conduisant à des économies d'énergies (50 %) ; - prévoir des abattements sur la taxe d'habitation dans les mêmes conditions que pour la TFPB.

##### **4. Mettre en place des outils financiers nouveaux, notamment le marché des quotas, les certificats d'économie d'énergie, en combinant si nécessaire les deux mesures**

### **5. Mieux impliquer les secteurs bancaire et assurantiel**

- développer l'émergence de produits financiers nouveaux pour permettre le financement des investissements initiaux ;
- consacrer l'hypothèque rechargeable, mesure en examen au Parlement, au seul financement des travaux conduisant à lutter contre l'effet de serre ;
- favoriser le système du « tiers investisseur ».

### **III - L'URGENCE À AGIR, UNE DÉMARCHE DE PROJET : DES DÉCISIONS IMMÉDIATES POUR ÊTRE EFFICACES DEMAIN**

Les politiques de l'habitat et de l'urbanisme structurent le cadre de vie quotidien de toutes les personnes et de toutes les familles. Agir en ces domaines relève d'une volonté politique forte, consciente tout à la fois de la réalité actuelle et des enjeux d'avenir que toute décision induit sur le long terme.

Le Conseil économique et social estime que le Plan climat 2006-2008 doit s'ordonner autour des priorités suivantes :

- généraliser progressivement le diagnostic thermique et les bilans carbone à l'ensemble du parc bâti, en commençant par le parc public ;
- élaborer une réglementation, compréhensible par tous, dont l'objectif de réduction par quatre des émissions de GES est immédiatement applicable pour tout programme de construction neuve, public ou privé, et mise en œuvre sur quinze ans pour le parc existant. Une attention particulière doit être apportée à la situation spécifique de l'Outre-Mer au regard des conséquences du réchauffement climatique ;
- accroître sensiblement l'effort budgétaire de l'État et des collectivités en le concentrant sur la recherche et la diffusion de l'innovation dans le parc existant par la formation des acteurs ;
- impulser la dynamique nécessaire à la rénovation du parc existant en assignant des objectifs convergents et cohérents à la politique des crédits d'impôts, au marché des certificats d'économie d'énergie, aux politiques fiscales locales et à la création de produits bancaires spécifiques ;
- intensifier sensibilisation, débat public, communication tant au niveau national que local par le recours systématique aux partenariats public-privé ;
- renforcer les pouvoirs et les moyens de la Mission interministérielle sur l'effet de serre (MIES) et donner à la collectivité régionale un rôle de chef de file dans la coordination des politiques territoriales.

Le Conseil économique et social est convaincu qu'au terme de cette période, les économies d'énergie réalisées par les particuliers pourront alors prendre le relais du financement public. Mais cette volonté doit s'incarner dans une loi d'orientation à quinze ans et une loi de programmation budgétaire pour les cinq ans à venir.

Agir pour réduire les effets des émissions de gaz à effet de serre est nécessaire et devrait susciter davantage d'enthousiasme. Le Conseil économique et social propose que la nation consacre l'année 2008, au terme du prochain Plan climat, à cette grande cause du défi lancé à tous par le changement climatique, échéance inéluctable des prochaines années pour nos enfants.

\*  
\* \* \*

**L'avis a été adopté par 189 voix et 13 abstentions.**

\*  
\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- M. François-Pierre Bordes, conseiller technique au ministère de l'Écologie et du développement durable ;
- M. Pierre-Olivier Drège, directeur général de l'Office national des forêts (ONF) ;
- M. Benoît Faraco, représentant du collège des adhérents individuels de Réseau action climat France (RAC-F) ;
- M. Jean-Claude Gazeau, président de la mission interministérielle de l'effet de serre ;
- M. Marc Le Rochais, chargé de mission à France nature environnement (FNE) ;
- M. Alain Lecomte, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;
- M. Philippe Madec, architecte-urbaniste ;
- M. Gilles Manière, maire adjoint de Chalon-sur-Saône ;
- M. Alain Maugard, président du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ;
- M. Alain Ofcard, conseiller technique au ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement ;
- Mme Michèle Pappalardo, présidente de l'ADEME ;
- M. Pierre Perbos, administrateur du Réseau action climat France (RAC-F) ;
- M. Bernard Reichen, architecte-urbaniste ;

- M. Alain Jacq, directeur à la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction.

**Personnalités rencontrées par le rapporteur lors d'une mission effectuée à Strasbourg :**

- M. Rémi Bertrand, conseiller général au conseil général du Bas-Rhin ;
- M. Robert Grossmann, président de la communauté urbaine de Strasbourg ;
- M. Adrien Zeller, ancien ministre, président du conseil régional d'Alsace.

**Entretiens effectués par le rapporteur :**

- M. Pierre Almela, président de la commission qualité à la Fédération des promoteurs-contracteurs (FPC), directeur technique chez Bouygues immobilier ;
- Mme Nicole Albertini, déléguée générale de l'association des maires pour l'environnement et le développement durable, Les Eco Maires ;
- M. Emmanuel Arnaud, chargé d'études à la mission climat de la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Philippe Aussourd, ingénieur des Ponts et chaussées, coordonnateur de la mission d'appui énergie au conseil général des Ponts et chaussées ;
- M. Michel Auzon, secrétaire général de la Fédération des promoteurs-contracteurs (FPC) ;
- M. Arnaud Berger, responsable du développement durable à la Banque fédérale du groupe Banque populaire ;
- M. Jean-Pierre Bompard, délégué à l'énergie, à l'environnement et au développement durable à la CFDT ;
- M. Michel Bourgoin, maire de l'Île-Saint-Denis, vice-président et rapporteur de la commission environnement et développement durable à l'Association des maires de France (AMF) ;
- M. Paul Brejon, directeur des affaires techniques à la Fédération française du bâtiment (FFB) ;
- M. Eric Briat, directeur général de l'Institut national de la consommation (INC) ;
- M. Yves Brieix, directeur du département BTP à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- Mme Brigitte Brogat, conseillère technique à l'Union sociale pour l'habitat ;
- M. Philippe Chartier, conseiller stratégie et recherche au Syndicat des énergies renouvelables (SER) ;
- M. Guy Chautard, directeur de l'association pour la Haute qualité environnementale (HQE) ;

- M. Guy Chauvin, conseiller à l'Assemblée nationale, service des affaires européennes ;
- M. Jean-Mathieu Collard, président du conseil régional de l'Ordre des architectes d'Alsace ;
- M. Serge Contat, directeur général de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ;
- M. Pierre de Montlivaut, conseiller technique chargé de l'environnement et du développement durable au cabinet du Premier ministre ;
- M. Christian de Perthuis, directeur général de la mission climat à la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Edouard Delmon, responsable des activités transversales à la Banque fédérale des banques populaires ;
- Mme Christine Demesse, déléguée générale de la Fédération des promoteurs-contracteurs (FPC) ;
- M. Vincent Destival, directeur de l'ingénierie à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- M. Pascal Dupuis, sous-directeur de la demande et de la maîtrise de l'énergie à la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) au ministère de l'Économie des finances et de l'industrie ;
- M. Pascal Eveillard, directeur marketing et développement du groupe Saint-Gobain Isover, animateur du collectif « Isolons la terre » ;
- M. Jean-Patrick Farrugia, directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage à l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) ;
- M. Roland Fauconnier, ingénieur au pôle environnement et prospective de la Fédération française du bâtiment (FFB) ;
- M. Georges-Henri Florentin, directeur général adjoint du centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA) ;
- M. Hugues Geiger, vice-président de la communauté urbaine de Strasbourg, adjoint au maire de Strasbourg ;
- M. Daniel Guinard, directeur général du Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA) ;
- M. Dominique Jourdain, maire de Château-Thierry, président de la communauté de communes de Château-Thierry ;
- Mme Martine Le Guen, sous-directrice à la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), membre du Comité national français de la décennie des Nations Unies pour l'éducation en vue du développement durable ;
- M. Pierre Lickel, directeur technique à l'office public d'HLM de la communauté urbaine de Strasbourg ;
- M. Bernard Lo Cascio, responsable du Centre national d'innovation pour le développement durable et l'environnement dans les petites entreprises (CNIDEP) ;

- M. Yves Mansillon, président de la Commission nationale du débat public (CNDP) ;
- M. Thierry Masnou, ingénieur général des Ponts et chaussées, coordonnateur de la mission d'appui débat public au Conseil général des Ponts et chaussées ;
- M. Antoine Masson, directeur adjoint de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ;
- M. Henri Matarasso, directeur des affaires régionales et territoriales à l'Assemblée permanente des chambres de métiers (APCM) ;
- M. Damien Mathon, responsable de la filière bois-énergie au syndicat des énergies renouvelables ;
- M. Jean Michelin, directeur de la formation à la Fédération française du bâtiment (FFB) ;
- M. Eric Molinié, conseiller au cabinet du président d'EDF ;
- Mme Claude Nahon, directrice de l'environnement et du développement durable d'EDF ;
- Mme Danielle Nicolas, présidente de la Chambre des métiers et de l'artisanat de Meurthe-et-Moselle (CMA), vice-présidente de l'APCM ;
- Mme Cécile Ostria, directrice de la Fondation Nicolas Hulot ;
- Mme Marie-Dominique Pinson, chef du service formation à la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) ;
- M. Jean-Louis Plazy, directeur adjoint de la direction de l'air, du bruit et de l'efficacité énergétique à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;
- M. Philippe Rabut, directeur du marketing et du développement chez Norisko, président de la Fédération des diagnostiqueurs immobiliers ;
- M. Rouzbeh Rezakhanlou, responsable du programme « nouveaux métiers et collectivités locales » à EDF R & D ;
- Mme Pascale Rieu, directrice de la coordination du programme à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- Mme Anne-Marie Sacquet, directrice générale du Comité 21, comité français pour l'environnement et le développement durable.

***LES ENJEUX DE L'APRÈS KYOTO***  
**(autosaisine)**

*Synthèse de l'avis présenté par Mme Elyane Bressol, au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie, lors de l'assemblée plénière des 25 et 26 avril 2006.*

*Mme Elyane Bressol, membre du groupe de la CGT, est membre de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie et membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes.*

\*  
\* \* \*

Le changement climatique est désormais un fait avéré et, s'il reste une controverse, elle porte sur son intensité et son rythme.

Autre certitude, l'activité humaine en est responsable pour une part significative.

Dès lors, le défi qui est posé relève de la capacité de nos sociétés à intégrer dans les comportements et les choix individuels ou collectifs leurs conséquences environnementales et leur responsabilité à l'égard des générations futures.

#### A - UNE PANOPLIE DE POLITIQUES

##### **1 - Maîtriser les émissions du secteur électrique**

Aucun scénario de réduction forte des émissions de CO<sub>2</sub> ne peut être exclusivement fondé sur la simple substitution de combustibles fossiles. La seule voie la rendant acceptable lui associerait la séquestration du CO<sub>2</sub> aujourd'hui techniquement possible.

Si l'on veut permettre au charbon de jouer un rôle stratégique, il faudra relever des défis environnementaux pour parvenir au « charbon propre ». Les recherches devront s'intensifier et s'accélérer. Ce qui ne peut être envisagé qu'en associant tous les pays et en combinant coopérations et transferts technologiques.

La production d'électricité sans émission de gaz carbonique est actuellement possible avec le nucléaire et les énergies renouvelables. La solution d'avenir passe par l'utilisation complémentaire de ces sources. Cependant, aujourd'hui, seul le nucléaire peut assurer une production massive d'électricité.

Les recherches pour développer de nouveaux réacteurs doivent être poursuivies. Une fois les conditions de sûreté de tous niveaux – réunies, il pourrait être envisagé d'inclure le nucléaire pour une production électrique dans le cadre des négociations post-2012 du Protocole de Kyoto, au sein des mécanismes de flexibilité.

Le développement des énergies renouvelables participant à la production électrique, doit être également accéléré. Ces énergies devraient être incluses au Protocole.

## **2 - Engager la mutation des transports**

Une mutation profonde des transports doit s'engager. Pour cela notre assemblée préconise :

- la réduction des consommations unitaires des véhicules, ce qui implique une offre d'automobile mieux adaptée à leur usage réel ;
- le recours aux biocarburants conformément aux objectifs communautaires ;
- les motorisations électriques ou/et « hydrogène », possibles grâce aux progrès significatifs réalisés dans les batteries ou à travers le véhicule hybride et par le développement des recherches sur la filière hydrogène ;
- le développement des transports collectifs, des modes doux en zones urbaines, du train, du transport combiné et du fret maritime, fluvial, ferroviaire pour assurer les échanges de longues distances (nationaux et internationaux) de marchandises.

Les politiques à conduire doivent faire appel à un effort de recherche considérable, à une harmonisation des réglementations et des normes, à une amélioration des comportements individuels et collectifs, à un engagement des finances publiques dans les infrastructures collectives mais, aussi, à des efforts d'investissements de la part des entreprises.

## **3 - Concevoir la sortie du pétrole**

Nous sommes à l'aube d'une période de transition à l'égard de la gestion du pétrole. On peut augurer que, au cours du XXI<sup>e</sup> siècle, son utilisation sera réservée aux productions nobles et pour certains types de transport. Il faut se préparer à cette substitution.

## **4 - Généraliser l'étiquette énergie**

Un effort massif d'économie et de rationalisation de la consommation d'électricité est à engager dans le « secteur » domestique. Le progrès technique doit investir ces usages. L'expérience réussie de l'étiquette énergie pour l'électroménager, milite en faveur de sa généralisation et de sa systématisation. En outre, son harmonisation au niveau européen, voire mondial, conforterait ses performances.

## **5 - Prendre en compte la valeur carbone**

Une réflexion s'impose sur l'internalisation de la valeur carbone et son impact sur les coûts de production.

L'existence d'un prix du carbone devrait permettre de réduire l'écart entre le coût des technologies sobres en carbone et les autres, développées sur la base des énergies fossiles.

La mise en place d'un signal prix à long terme est donc essentielle pour canaliser le progrès technique dans un sens favorable à l'environnement.

### B - DE NOUVELLES BASES POUR L'APRÈS KYOTO

La déclinaison au niveau mondial d'une action contre le changement climatique suppose la mise en place d'une action internationale d'envergure.

La difficulté réside dans l'attitude des États-Unis et celle des nouvelles puissances industrielles. L'Union européenne a un rôle particulier à jouer pour convaincre les deux parties.

#### **1 - Un engagement planétaire**

Pour pouvoir progresser de manière réaliste, l'hypothèse de limitation de la hausse des températures à 2°C retenue par l'Union européenne, pourrait servir de base de travail à tous les pays pour prévenir l'ensemble des dommages environnementaux et économiques qui en résulteraient.

L'objectif est de parvenir à une participation internationale très étendue, fondée sur des responsabilités communes mais différenciées et sur les capacités respectives d'action de chaque pays.

À l'égard des pays en développement, la coopération doit être renforcée et adaptée au niveau d'avancement économique des États et se construire dans une logique de partenariat.

Il revient à l'Union européenne de prouver aux États-Unis que la seule confiance accordée au futur technologique est une attitude peu soutenable.

#### **2 - La mobilisation de l'Union européenne**

Le Conseil économique et social soutient les orientations proposées par la Commission dans sa communication pour *Vaincre le changement climatique planétaire*.

L'innovation représentera un défi considérable au cours des prochaines décennies et l'Union européenne doit jouer un rôle moteur dans ce domaine. Elle dispose de moyens de recherche de qualité dans toutes les spécialités et de la taille critique suffisante, à condition d'encourager aux synergies et de fédérer autour de quelques projets porteurs à l'instar d'ITER.

Le Conseil économique et social soutient la proposition de compléter les instruments fondés sur le marché d'échanges de quotas par des politiques intelligentes et efficaces qui encouragent l'adoption de nouvelles technologies en favorisant leur déploiement au plus tôt, conformément aux orientations de la stratégie de Lisbonne.

Pour être réellement efficace, une nouvelle forme de collaboration technologique internationale devrait voir le jour. Il convient de préconiser l'intégration d'un volet recherche dans les futurs textes internationaux. La France devrait inciter l'Union à en proposer l'adjonction.

L'investissement dans l'économie de la connaissance doit être en mesure de donner à l'Europe un avantage compétitif dans un avenir caractérisé par des niveaux de carbone peu élevés.

Le Conseil économique et social approuve, enfin, l'idée de lancer une campagne à l'échelle européenne afin de sensibiliser les citoyens de manière à permettre une modification de leur comportement.

### **3 - Pour la France viser l'excellence**

Le modèle productif est, aujourd'hui, « questionné » par les enjeux climatiques, énergétiques, économiques, sociaux et environnementaux auxquels l'humanité est confrontée.

Le Conseil économique et social considère que le développement est compatible avec l'élévation du niveau de satisfaction des besoins humains. Il est favorable à un développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs.

La conciliation des dimensions économiques, sociales et environnementales de la croissance implique aussi des ruptures, d'intensité variable, dans les comportements individuels et collectifs. La France doit s'y préparer et viser l'excellence.

Devant l'action à entreprendre, nombre de dirigeants d'entreprises sont inquiets d'une perte de compétitivité vis-à-vis de concurrents subissant moins de contraintes sur les rejets de gaz à effet de serre. Pourtant le renforcement de l'efficacité énergétique ne peut qu'améliorer la productivité. Les pratiques vertueuses d'entreprises mériteraient d'être valorisées et transmises.

L'impact social du réchauffement climatique sur la société et l'économie est encore mal estimé et les effets sur l'emploi difficilement quantifiables. Cependant, on peut admettre qu'ils seront rapidement significatifs. Dans les secteurs les plus polluants, des emplois disparaîtront avec les unités de production. Dans le même temps, l'action engagée pour la décarbonation de l'économie engendrera la création d'autres emplois.

Cette mutation de la structure de l'emploi doit être anticipée et préparée, le moment venu, par des mesures de transitions sociales négociées.

Le changement climatique concerne chacun et en tous lieux. Cela confère aux pouvoirs politiques la responsabilité de la mise en mouvement de tous les acteurs afin de faire évoluer leurs comportements.

En France, une action d'information et de sensibilisation conduite par les responsables publics et la société civile organisée serait un atout de valeur, afin de déclencher un engagement citoyen d'envergure.

La France s'est déjà engagée dans une voie d'action transversale avec une délégation interministérielle au développement durable. Cette délégation doit disposer des moyens lui permettant d'intégrer la problématique climatique et de fédérer toutes les énergies.

Les engagements internationaux devront faire l'objet d'une évaluation qui pourrait être confiée à une instance internationale. Le caractère universel de la problématique incite à la mise en place d'une organisation internationale du développement durable de l'ONU au sein de laquelle chaque État membre serait représenté au plus haut niveau.

\*  
\* \* \*

Le Protocole de Kyoto, ratifié en 1997, a donné une impulsion nouvelle à la prise de conscience de la communauté internationale. Mais il est urgent d'amplifier l'action concrète. Car, de façon irréversible, sous l'effet de l'activité humaine, les émissions de gaz à effet de serre vont se poursuivre. Ce qui aura des conséquences considérables pour l'avenir de l'humanité.

Notre assemblée préconise, pour tous et pour chacun, un changement de comportement et une interrogation sur les modes de vie et de production. En maintenant un développement susceptible de répondre aux besoins économiques et sociaux du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs.

Les propositions visent à limiter le niveau des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle de la planète :

- en maîtrisant les émissions du secteur électrique (utilisation du charbon propre, des énergies nucléaire et renouvelables) ;
- en engageant une mutation des transports (essor des transports en commun, réduction des consommations unitaires des véhicules et adaptation à leur usage réel, utilisation des biocarburants, de l'hydrogène et de l'électricité... ) ;
- en concevant la sortie du pétrole ;
- en développant les moyens de la recherche au service de l'innovation technologique.

Par ailleurs, pour l'après Kyoto, le Conseil économique et social s'est attaché à réfléchir à l'élaboration d'un nouveau texte international fortifiant le Protocole de 1997 :

- en élargissant son périmètre (États-Unis, Chine, Inde, Brésil et les pays les moins avancés dans des formes différencierées) ;
- en améliorant certains de ses dispositifs (coopérations et transferts de technologies...).

Enfin, la mobilisation de l'Union européenne et de la diplomatie française au service de ces objectifs s'avère indispensable.

Plus l'action internationale mettra de temps à trouver son efficacité plus s'éloigneront les chances d'atteindre une maîtrise de l'émission des gaz à effet de serre. Aussi, une nouvelle forme de gouvernance, tant au niveau national, européen que mondial, capable d'impulser et d'évaluer les actions de façon transversale est à concevoir.

\*  
\* \* \*

**L'avis a été adopté par 198 voix et 3 abstentions.**

\*  
\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- M. Jean Jouzel, directeur de l'institut Pierre-Simon Laplace, membre du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) ;
- M. John Evans, secrétaire général de la commission syndicale consultative auprès de l'OCDE ;
- M. Olivier Godard, directeur de recherche au CNRS, professeur à l'école polytechnique, chaire développement durable ;
- M. Pierre Radanne, ancien président de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- Mme Anne-Marie Ducroux, présidente du conseil national du développement durable ;
- M. Jean-Charles Hourcade, directeur du centre international de recherche sur l'environnement et le développement ;
- M. Christian de Perthuis, directeur de la mission climat à la Caisse des dépôts et consignations ;

La rapporteure a, de plus, rencontré de nombreuses personnalités qui ont bien voulu leur apporter leur concours :

- Dr. Jean-Yves Caneill, chef de projet au département technologies et économie des systèmes électriques à EDF&RD ;
- M. Daniel Debatisse, ancien membre du Conseil national des transports ;
- M. Jean-Claude Gazeau, président de la mission interministérielle de l'effet de serre ;
- M. Roger Guesnerie, économiste, professeur au Collège de France ;
- Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, députée ;

- M. Bernard Laponche, consultant international, Politiques de l'énergie et d'efficacité énergétique ;
- Mme Anne Lauvergeon, présidente du directoire d'Areva ;
- M. Benoît Lebot, conseiller technique au programme de développement des Nations unies ;
- Mme Sophie Liger-Tessier, directeur-adjoint environnement, développement durable, énergie au Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- M. Gilles Manière, maire-adjoint de Châlons-sur-Saône ;
- M. Eric Molinié, conseiller auprès du cabinet du président d'EDF ;
- Mme Claude Nahon, directrice du développement durable et de l'environnement à EDF ;
- Mme Michèle Pappalardo, présidente de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) ;
- M. Philippe Quirion, président du réseau action climat France ;
- M. Philippe Rosier, président de Rhodia energy.

***LA COOPÉRATION SANITAIRE FRANÇAISE  
DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Marc Gentilini, au nom de la section des relations extérieures, lors de l'assemblée plénière des 16 et 17 mai 2006.*

*M. Marc Gentilini, membre du groupe des personnalités qualifiées, est membre de la section des relations extérieures.*

\*  
\* \* \*

Accordant une place privilégiée à la santé dans les pays du Sud, la France a, de longue date, placé le dispositif sanitaire au cœur de la coopération, notamment en Afrique subsaharienne.

Cependant, à partir des années 1980, la poussée démographique, l'instabilité politique, la pauvreté croissante des Pays en développement (PED), la mondialisation des pathologies et l'émergence dramatique de nouvelles maladies ont conduit les organisations internationales à s'investir progressivement dans le champ de la santé ; la politique de coopération sanitaire française s'est - fondue en partie dans ces actions à grande échelle, au point de perdre une large part de sa spécificité, de sa visibilité et même de son efficacité. Tout en maintenant un engagement multilatéral longtemps insuffisant, le moment est venu de s'interroger sur les moyens de renforcer notre collaboration bilatérale.

Dans le présent avis, le CES a souligné l'intérêt :

- de renforcer la coopération sanitaire, condition du développement durable plus indispensable que jamais ;
- de valoriser tous les moyens du redressement ;
- d'engager, entre tous les acteurs, une concertation pour plus de cohérence ;
- de susciter l'adhésion indispensable de la société civile.

#### **I - RENFORCER LA COOPÉRATION SANITAIRE**

1.1. L'urgence dans ce domaine consiste à mettre les actes en accord avec les discours. Si les crédits consacrés à l'Aide publique au développement (APD) sont, après une forte baisse, actuellement en augmentation, la santé est généralement absente des Documents-cadres de partenariat (DCP) servant de référence à nos ambassades et aux pays partenaires. Le CES demande que, dans tous les cas, la santé, « matière obligatoire » et non « matière à option », y figure en priorité absolue.

Outre ce préalable, notre assemblée considère que la relance de la coopération sanitaire doit tenir compte des réflexions suivantes :

1.2. La nécessité d'un lien fort entre action sanitaire et action éducative, par une mobilisation et une implication résolue des acteurs éducatifs et notamment des jeunes des collèges et lycées, loin d'être insensibles aux difficultés des PED, doit être réaffirmée avec force. De même, le CES souhaiterait qu'à l'occasion de l'année de la Francophonie - 2006 -, les instances chargées de la promouvoir veillent à ce que la liaison santé/éducation soit au cœur de leur programmation : pas de santé sans éducation ; pas d'éducation utile sans santé durable.

1.3. Si le renforcement de la présence française dans les organisations internationales chargées de la santé est une heureuse décision, elle n'est malheureusement pas à la hauteur de nos contributions financières et de nos compétences reconnues dans ce domaine. Le CES demande que la France s'y montre beaucoup plus active et se donne les moyens de peser sur leurs décisions, sur le contrôle de l'utilisation des fonds et sur les résultats obtenus.

1.4. Parallèlement, notre assemblée estime que les relations bilatérales ne sont pas solubles dans le multilatéralisme et qu'elles doivent être renforcées dans les secteurs où l'expertise française a fait ses preuves et où elle est réclamée : lutte contre les maladies infectieuses, politique hospitalière, formation et recherche médicales. À cet effet, il lui paraît essentiel de maintenir une assistance technique de terrain et de développer le réseau de conseillers experts auprès de nos ambassades, ce qui impliquerait un engagement financier plus substantiel.

## **II – LES MOYENS DE REDRESSEMENT**

2.1. Toute politique de coopération implique une volonté de co-développement qui doit se traduire, de part et d'autre, par le respect des engagements souscrits et des devoirs réciproques ; c'est ce partage de valeurs communes au service des choix les plus pertinents qui doit guider l'action des différents partenaires concernés. La coopération sanitaire française commence dans l'Hexagone avec les immigrants sur notre territoire ; cette immigration a des effets bénéfiques pour les pays d'origine en raison des masses salariales de retour qu'elle génère.

**Le CES recommande que cette solidarité des immigrés avec les leurs soit accompagnée par l'APD et que le partenariat avec des associations de travailleurs migrants, en vue de réalisations sanitaires et éducatives dans les villages d'émigration, soit plus encouragé.**

2.2. Le CES se félicite de l'engagement des collectivités territoriales dans le domaine de la coopération. Il émet cependant le vœu que leurs interventions soient plus coordonnées entre elles, précédées de concertations plus approfondies avec leurs partenaires et entourées d'une plus grande rigueur d'exécution.

2.3. Par leur position géographique, les collectivités d'Outre-mer occupent une place de choix en matière de coopération régionale pour le développement. Le CES souhaiterait que soit envisagée la création de plate-formes permanentes de coopération entre elles et les pays voisins.

2.4. L'apport des ONG civiles et confessionnelles en matière de santé est important, moins bureaucratique, plus réactif mais trop dispersé entre l'urgence humanitaire et l'aide au développement. De plus, les ONG ne représentent que 1,11 % de l'aide française aux pays pauvres, et moins de 5 % de l'APD transite par ces organisations alors qu'elles disposent de ressources humaines généreuses et efficaces. Le CES sera attentif à ce que l'engagement pris par l'État de doubler d'ici à cinq ans le montant des financements de l'APD destinés aux ONG soit respecté.

2.5. La suppression, en 1997, du service national obligatoire a tari une source importante de volontaires pour l'aide technique, que le volontariat de solidarité internationale, institué en 2005, n'a pas vraiment remplacée. Le CES se déclare disponible pour toute réflexion en vue de recréer un vivier de jeunes compétents qui trouveraient dans la coopération sanitaire une expérience utile et enrichissante.

2.6. Le déficit qualitatif et quantitatif en ressources humaines des PED met en cause leur développement dans le long terme. Le CES souligne avec force qu'il est indispensable d'enrayer d'urgence cette dégradation si l'on veut éviter des dégâts irréversibles.

2.7. Le montant actuel de l'APD demeure très en deçà des besoins constatés et les difficultés budgétaires, qui affectent un grand nombre d'États, ne laissent pas augurer, en dépit des promesses, une augmentation rapide. Le CES se félicite donc que l'idée de ressources additionnelles fasse progressivement son chemin comme on l'a vu récemment à la Conférence de Paris avec les initiatives franco-britanniques en faveur de l'aide au développement sanitaire. Notre assemblée vient d'émettre un avis sur cette importante question, en souhaitant que toutes les voies susceptibles de permettre un abondement des crédits consacrés à l'aide sanitaire soient explorées avec réalisme mais sans tabou.

2.8. Une politique de partenariats hospitalo-universitaires constitue un enrichissement réciproque, à condition de viser à l'équilibre des échanges. De même, une politique d'accueil équilibrée devrait multiplier les bourses ainsi que les missions de courte ou de moyenne durée et favoriser la validation d'acquis dans les PED.

2.9. La France dispose d'un grand nombre d'instituts de recherche médicale réputés mais travaillant sans aucune concertation. Le CES s'élève vivement contre cette dérive qui aboutit à une dispersion des actions et à un gaspillage de moyens et de ressources humaines. Cette attitude ne permet aucune cohérence d'activités pourtant complémentaires. Il demande qu'il y soit porté remède à brève échéance.

2.10. L'industrie pharmaceutique dans son ensemble et sans doute celle concernée par les maladies spécifiques du « Sud » devrait s'impliquer davantage dans la recherche sur place et poursuivre son effort de baisse heureusement amorcé du prix des médicaments. Cependant, leur coût demeure encore un élément symbolique de la fracture Nord-Sud. Le CES considère comme tout à fait urgent d'obtenir des États, des industries du médicament et des organismes financiers des baisses de prix - supplémentaires en contrepartie d'une politique d'achat élargie et coordonnée.

### **III - ENGAGER L'ENSEMBLE DES ACTEURS DANS UNE DÉMARCHE DE CONCERTATION ET SUSCITER L'ADHÉSION INDISPENSABLE**

3.1. Notre coopération en matière de santé fait intervenir une multiplicité d'acteurs sans objectifs cohérents et qui se livrent trop souvent à une concurrence franco-française incongrue. Il est indispensable qu'une structure de coordination soit mise en place pour fixer les orientations concrètes dans les trois secteurs de la santé : santé publique, formation, recherche, et qu'une coordination soit imposée aux divers intervenants grâce à l'adoption d'un plan annuel d'actions concertées.

3.2. Dans le même souci de cohérence, le CES insiste pour que, dans le domaine de la santé, soit parachevée la réforme des services de la coopération et que soit mis un terme à la dichotomie actuelle entre les attributions du ministère des Affaires étrangères (MAE) et celles de l'Agence française de développement (AFD).

3.3. Enfin, il importe que les citoyens français soient associés à la politique de coopération autrement que par les seuls appels à dons. Si l'on veut renforcer l'aide sanitaire et lui donner toute sa dimension altruiste, il faut tout mettre en œuvre pour que la société civile, mieux informée, s'en approprie les enjeux.

\*  
\* \* \*

À l'heure où tous les acteurs politiques font de la **santé** la condition *sine qua non* du **développement**, la France doit revaloriser la coopération sanitaire, domaine où sa compétence est universellement reconnue. Elle dispose, à cet effet, des atouts nécessaires, mais seule une **volonté politique forte**, appuyée sur l'engagement de la **société civile**, peut lui permettre de remplir pleinement sa mission de solidarité à l'égard des populations les plus pauvres, dont le développement est étroitement conditionné par l'accessibilité à la santé.

\*  
\* \* \*

**L'avis a été adopté à l'unanimité des votants.**

\*  
\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- Dr Michèle Barzach, ancien ministre de la santé, présidente de la fondation Glaxo Smith Kline (GSK) ;
- Dr Michel Brugière, directeur général action humanitaire de Médecins du monde ; membre du conseil d'administration de Coordination Sud ;
- M. Jean-Christophe Deberre, directeur des politiques de développement au ministère des Affaires étrangères ;
- Dr Henri Dubois, président de l'Association des professionnels de santé en coopération (ASPROCOP) ;
- Dr Philippe Duneton, chef de la mission européenne et internationale sur le médicament au ministère de la Santé et des solidarités ;
- Dr Dominique Kérouedan, vice-présidente de l'Association des professionnels de santé en coopération (ASPROCOP) ;
- Dr Bernard Kouchner, ancien ministre de la santé et de l'action humanitaire, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) ;
- Dr Pierre Morange, député, vice-président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale ;
- M. Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) ;
- Dr Marie-Claude Tesson-Millet, présidente de l'association Équilibres et Populations.

**Personnalités rencontrées lors d'une mission au Mali (à Bamako) :**

- S. Exc. M. Amadou Toumani Touré, Président de la République du Mali ;
- Mme Touré Lobo Traoré, présidente de la fondation pour l'enfance ;
- Pr Moussa Traoré, doyen de la faculté de médecine de Bamako ;
- Pr Abdoulaye Diallo, directeur p.i. de l'institut d'ophtalmologie tropicale africain ;
- Dr Nouhoum Diani, chef du service des urgences chirurgicales de l'hôpital Gabriel Touré ;
- Mme Patricia Diam ;
- M. Emile Ali Diouf ;
- Dr Georges Diouf, membres du centre de promotion de la santé Cardinal Hyacinthe Thiandoum ;
- M. Vincent Douillet, chargé de mission auprès de l'Agence française de développement ;
- Dr François-Marie Lahaye, conseiller régional santé et développement social près l'ambassade de France ;

- Dr Youssouf Konate, directeur général adj. de l'hôpital Gabriel Touré ;
- Dr Mahamane Maiga, médecin directeur de l'Association santé communautaire de Banconi ;
- M. Joël Meyer, premier conseiller à l'ambassade de France ;
- Dr Oumar Ouattara, directeur général de la Mutualité malienne ;
- M. Mamady Sissoko, directeur général adj. de l'hôpital national du Point G ;
- Dr Aliou Sylla - Centre d'écoute, de soins, d'animation et de conseil ;
- Dr Abdrahamane Tounkara, secrétaire exécutif adj. du Haut conseil national de lutte contre le Sida.

**Personnalités rencontrées lors d'une mission au Sénégal (Dakar et Saint-Louis) :**

- Pr Doudou Thiam, doyen de la faculté de médecine de l'université Cheikh Anta Diop ;
- Colonel Babacar Ngom, directeur de l'hôpital régional de Saint-Louis ;
- Dr Laurence Bequet, assistante technique à l'institut d'hygiène sociale ;
- Soeur Bertolucci, directrice de l'association des postes de santé privés catholiques du Sénégal ;
- Dr Vanina Cilote, assistante technique de l'Agence nationale de recherche sur le Sida ;
- Mme Aminata Diallo, directrice de la coopération à l'université Cheikh Anta Diop ;
- Mme Patricia Dieme, directrice adj. du centre de promotion de la santé/Sida service ;
- Colonel Massamba Diop, directeur de l'hôpital Aristide Le Dantec ;
- M. Omar Diouf, président de l'association pour la gestion communautaire de la polyclinique du Golf sud ;
- Dr Alioune Gaye, médecin chef de district au centre de santé Roi Baudouin ;
- Dr Selly Kane, médecin chef de district au centre de santé de Sor ;
- Médecin général Francis Klotz, directeur de l'hôpital principal de Dakar ;
- M. Jacques Kopp, assistant technique ;
- M. Philippe Lacoste, premier conseiller à l'ambassade de France ;
- Pr Philippe Mauclere, directeur de l'institut Pasteur de Dakar ;
- M. Patrick Mazounie, consul général ;

- Dr Ibra Ndoye, secrétaire exécutif du Conseil national de lutte contre le Sida ;
- Dr Fatou Ngom du Centre de traitement ambulatoire ;
- S.Exc. M. André Parant, ambassadeur de France ;
- Dr Jean-Yves Redon, assistant technique au centre de santé Roi Baudouin ;
- Mme Evelyne Sengsuwan, attachée de coopération – santé - auprès de l'ambassade de France ;
- Pr Salif Sow, chef du service des maladies infectieuses de l'hôpital de Fann.

***LA CONJONCTURE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE EN 2006***  
***(saisine permanente)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Michel Didier, au nom de la section des questions économiques générales et de la conjoncture, lors de l'assemblée plénière des 16 et 17 mai 2006.*

*M. Michel Didier, membre du groupe des entreprises privées, est vice-président de la section des questions économiques générales et de la conjoncture.*

\*  
\* \* \*

Le monde est dans une période de croissance économique exceptionnellement forte qui touche les pays émergents, les États-Unis et le Japon. Dans ce contexte porteur, la croissance française est restée modeste au sein d'une Europe elle-même à la traîne du monde.

De nombreux indicateurs suggèrent une nette amélioration conjoncturelle en France depuis l'été dernier qui devrait conduire à un taux de croissance de l'économie française de 2 à 2,5 % en 2006 et à la poursuite d'une baisse modérée du chômage. Mais la reprise reste à consolider et quoi qu'il en soit, la France devrait s'attacher à retrouver des marges de manœuvre pour la politique de régulation conjoncturelle aujourd'hui très contrainte. Le présent avis de conjoncture cherche à explorer les moyens de reconstituer de telles marges pour notre pays. Cela passe par une restauration de la compétitivité, un assainissement des finances publiques, une attention particulière apportée aux catégories de la population en situation de fragilité, et par une concertation et un dialogue social suffisants.

De nombreux risques économiques existent dans le monde actuel (chocs technologiques, prix des matières premières, événements géopolitiques, crises financières). Cette situation pose deux questions. Une question d'ordre macroéconomique qui renvoie à la capacité d'action de la régulation conjoncturelle. Une question de répartition du risque économique. Il s'avère en effet que l'impact de l'instabilité économique se répartit très inégalement au sein de la population et pèse tout particulièrement sur les catégories en marge du marché du travail ou socialement mal insérées, créant ainsi des concentrations de précarité voire d'exclusion sociale.

Dans ce cadre, les analyses et lignes de force du projet d'avis sont les suivantes :

### **I – LA FRANCE ET L’EUROPE DANS LE MONDE**

Les risques qui planent sur les taux de change et donc indirectement sur la croissance devraient conduire à une coopération plus poussée en matière monétaire.

L’existence des trop nombreux « *laissés pour compte* » de la planète légitime la recherche d’un ordre international plus juste et plus efficace.

Les efforts de mise en œuvre des normes sociales de l’OIT dans le monde doivent être soutenus sans réserves.

Les autorités politiques et financières de la zone euro devraient être plus actives sur la question du taux de change du yuan qui s’apparente à un véritable « *dumping monétaire* ».

Le processus européen devrait être repris afin qu’au-delà du programme de Lisbonne un objectif d’intégration plus poussée de l’espace européen incluant les environnements fiscaux et sociaux et les projets d’infrastructures de transport européennes soit posé.

### **II – ENRAYER LA PERTE DE COMPÉTITIVITÉ**

Notre pays est largement ouvert sur le monde. Sa population représente 1 % de la population de la planète et son produit intérieur 3,3 % du PIB mondial. Il doit donc être particulièrement attentif à sa compétitivité. Or les parts de marché de la France ont fortement reculé de 2000 à 2005.

Une maîtrise des coûts de production est indispensable, mais la stratégie de compétitivité française doit surtout orienter l’offre productive vers des produits innovants validés par le marché mondial et des emplois de qualité. Il convient pour cela de renforcer notre système productif, notamment les entreprises moyennes implantées sur notre territoire, de soutenir l’innovation, la recherche et l’enseignement supérieur.

Dans le contexte d’une politique industrielle plus active et des pôles de compétitivité, le Conseil économique et social encourage la mise en œuvre des pôles de recherche et d’enseignement supérieur associant universités, grandes écoles et centres de recherche, bénéficiant d’une large autonomie et d’une plus grande diversification des ressources financières.

Il suggère en outre que la France propose à ses partenaires européens d’amorcer, par « *apport* » d’universités existantes, la constitution d’un Système européen d’universités d’excellence. Ces nouvelles universités de statut européen auraient vocation à s’aligner sur les meilleurs standards mondiaux.

### **III – RESTAURER L’ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES**

Le Conseil fait sienne la préconisation du « *rappport Pébereau* » de maintenir stable le niveau global des prélèvements obligatoires pendant la période de retour à l'équilibre des finances publiques. Mais la réduction du déficit, première étape de la réduction de la dette, implique aussi une maîtrise plus affirmée de la dépense à partir d'études d'évaluation des programmes et des services publics qui manquent aujourd'hui.

### **IV – CONCILIER SOUPLESSE ÉCONOMIQUE ET SÉCURISATION DES PERSONNES**

L'efficacité de l'assistance aux personnes à la recherche d'un emploi comme aux entreprises à la recherche de candidats à l'embauche est l'une des clés de toute réforme du marché du travail.

L'attention des pouvoirs publics et de l'ensemble des acteurs concernés est attirée sur le rôle de la formation professionnelle dans l'acquisition des qualifications et l'évolution des compétences. Cette recommandation prend un relief particulier dans l'Outre-mer où la population est plus jeune qu'en métropole et a parfois de grandes difficultés d'insertion.

Des gisements importants d'emplois indépendants peuvent aussi être recherchés. Il revient à la politique économique d'en favoriser l'émergence.

### **V – RENFORCER LA COHÉSION SOCIALE**

Le débat public s'est largement porté sur la notion de précarité, la question de la multiplication des types de contrats de travail et les relations entre niveau de protection juridique attachée au contrat de travail et incitation à l'embauche. Le recul de la compétitivité et la faiblesse de la croissance ont interrompu la baisse des indicateurs de pauvreté en France et conduit à une augmentation du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion. De nombreux jeunes, sans diplômes mais aussi diplômés, rencontrent de grandes difficultés à s'insérer de façon stable dans la vie professionnelle, avec les conséquences que cela entraîne sur leur vie personnelle et familiale. La précarité concerne les salariés mais aussi les non salariés.

Le conseil économique et social souhaite qu'une réflexion d'ensemble, la plus large possible, soit engagée sur les politiques visant, d'une part, à assurer les souplesses économiques nécessaires à l'adaptation du système productif et, d'autre part, à limiter l'insécurité économique des personnes et des familles afin de renforcer la cohésion sociale et la confiance dans l'avenir.

### **VI – LA MÉTHODE DES RÉFORMES**

Les recherches sur l'économie politique de la réforme ont montré que les obstacles à la réforme naissent souvent de l'incertitude sur les bénéfices attendus de la réforme, ou du fait que la distribution des bénéfices globaux attendus de la réforme est - inégalement répartie entre les groupes sociaux ou entre les

générations. Le Conseil économique et social soutient la nécessité de réformes en France mais considère que des progrès substantiels sont à rechercher dans la méthode pour l'élaboration et la mise en œuvre des réformes. Il rappelle notamment la « *position commune* » signée majoritairement par les partenaires sociaux le 16 juillet 2001 sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective, position reprise dans l'exposé des motifs de la loi du 4 mai 2004 qui prévoyait de saisir « *officiellement les partenaires sociaux, avant l'élaboration de tout projet de loi portant réforme du droit du travail, afin de savoir s'ils souhaitent engager un processus de négociation sur le sujet évoqué par le Gouvernement* ».

## VII – CONCLUSION

Notre économie commence à bénéficier de la forte croissance mondiale. Mais celle-ci n'est nullement assurée et le retard de compétitivité accumulé s'est traduit par une expansion faible, la persistance d'un chômage élevé, des zones de précarité et un manque de confiance. La régulation conjoncturelle vise à la fois à limiter les effets des fluctuations économiques et à contribuer au renforcement de la croissance potentielle. La conception traditionnelle de l'action conjoncturelle se heurte à de nouvelles réalités mondiales et à des rigidités internes qui la rendent inopérante. L'exploration de marges de manœuvre nouvelles doit être recherchée. Elle réussira d'autant mieux qu'elle s'appuiera sur une large information, la concertation et le dialogue social qui sont souvent le moteur même des réformes réussies.

\*

\* \* \*

### **Programme national de réforme**

Par lettre du 30 décembre 2005, le Premier ministre a souhaité « *bénéficier des réflexions du Conseil économique et social sur le suivi du programme national de réforme* » (PNR). Un complément à l'avis de conjoncture décrit plus en détail les réflexions du Conseil sans masquer les points de divergence.

\*

\* \* \*

Si les objectifs affichés dans ce programme recueillent un certain assentiment, de nombreuses questions ont été soulevées quant aux conditions de leur mise en œuvre concrète. Il apparaît ainsi que le PNR, qui s'inscrit dans le cadre de la procédure de relance de la « *Stratégie de Lisbonne* », ne fait pas clairement apparaître le lien avec les « *Lignes directrices intégrées* » européennes et qu'il aurait gagné à faire l'objet d'une plus large concertation.

Comme le fait remarquer la Commission européenne dans son rapport d'activité annuel publié le 25 janvier 2006, le PNR de la France se présente surtout comme un « *document de politique générale* », mettant l'accent sur les actions déjà entreprises ou décidées (par exemple en matière de consolidation de la situation des finances publiques ou encore de recherche, d'innovation et de politique industrielle) « *sans référence explicite aux lignes directrices européennes pour la croissance et l'emploi* ».

Une telle démarche ne se situe pas suffisamment dans la perspective d'un renforcement de la coordination des politiques économiques et sociales en Europe. Elle devrait impliquer beaucoup plus largement les partenaires sociaux et l'ensemble des composantes de la société civile.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 131 voix contre 29 et 39 abstentions.**

\*

\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- M. Jacques Delors, président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) ;
- M. Michel Devilliers, directeur-adjoint des études et synthèses économiques de l'INSEE ;
- Mme Agnès de Fleurieu, présidente de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale ;
- M. Jacques Freyssinet, président du Conseil scientifique du Centre d'études de l'emploi ;
- M. Olivier Marchand, chef du département de l'emploi et des revenus d'activité à l'INSEE ;
- M. Nicolas Sobczak, économiste chez Goldman Sachs.

Par ailleurs, le président de la section et le rapporteur se sont rendus au siège de la Banque centrale européenne (BCE) à Francfort (Allemagne) où ils ont notamment pu avoir des entretiens avec son président, M. Jean-Claude Trichet.

***LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES  
DES SECTEURS DE L'HORTICULTURE  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par Mme Michèle Viguier, au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation, lors de l'assemblée plénière des 30 et 31 mai 2006.*

*Mme Michèle Viguier, membre du groupe de la CFE-CGC, est membre de la section de l'agriculture et de l'alimentation et membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes.*

\*  
\* \* \*

Le rapport du Conseil économique et social traite à la fois de l'horticulture ornementale et des Plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PAPAM).

Ces cultures, qui occupent moins de 0,2% de la surface agricole totale utilisée, sont la source principale de revenu de plusieurs milliers d'exploitants ; elles apportent un revenu complémentaire à beaucoup d'autres. Alors que le solde du commerce extérieur des produits agro-alimentaires est largement positif, celui de l'horticulture ornementale est très déficitaire, celui des PAPAM étant légèrement excédentaire. Certaines PAPAM offrent une forte valeur ajoutée au mètre carré. D'autres, comme la lavande et le lavandin, jouent un rôle essentiel pour l'image et donc l'attraction touristique de certaines régions, comme la Provence. Ces productions ont généré différentes industries à proximité ou non des zones de production : distilleries pour la production d'huiles essentielles, production de substances pour l'industrie pharmaceutique, compléments alimentaires, herbes aromatiques surgelées ou déshydratées.

Ces filières, dont certaines productions sont soumises à la forte hausse du coût de l'énergie, doivent affronter à la fois une concurrence de plus en plus vive des pays à bas coût de main-d'œuvre mais également des autres États membres de l'Union européenne, essentiellement des Pays-Bas.

Dans le présent avis, le CES formule un ensemble de recommandations visant à redynamiser ces filières afin de leur permettre de mieux répondre à la demande et de conforter leurs parts de marché dans un environnement de plus en plus difficile.

#### **I – L'HORTICULTURE ORNEMENTALE**

Toutes productions confondues, l'horticulture ornementale représente seulement 1 % des exploitations agricoles, mais 6 % de la valeur des livraisons de produits végétaux, 14 % du nombre de salariés permanents de l'agriculture, 1 milliard d'euros d'importation pour 180 millions d'exportation. La filière horticole représente au total quelque 150 000 emplois directs ou induits.

Alors que la surface moyenne des exploitations agricoles professionnelles est de 70 ha, la superficie moyenne est proche d'un demi-hectare pour les exploitations spécialisées dans les fleurs coupées et dans les plantes en pots. Plus des deux tiers des entreprises sont individuelles. Les horticulteurs associent très souvent plusieurs types de production : plantes en pots, plantes à massif, fleurs coupées, produits de pépinières. Le quart des horticulteurs ont d'autres productions agricoles. Si l'on compare la consommation française, par personne, de plantes et de fleurs, celle-ci est, en France, bien inférieure à ce qu'elle est en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas, ou plus encore en Suisse, ce qui montre les possibilités de progression du marché.

### **1 - Un outil de production à moderniser...**

L'outil de production pour une majorité d'exploitations, notamment dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, est ancien et aurait besoin d'être rénové.

Les productions horticoles sous serres souffrent particulièrement de la hausse des coûts de l'énergie qui renchérit les coûts de revient, sans que ceux-ci puissent, pour autant, être répercutés sur le prix de vente de produits estimés déjà chers par l'acheteur.

Le CES souhaite qu'outre les mesures de détaxation prises, soit encouragé le développement de l'utilisation des énergies renouvelables, pour certaines d'entre-elles des bio-énergies, également source de valorisation de produits agricoles, mais aussi de déchets ou de biomasse. Cela suppose que des expérimentations soient conduites dans le cadre d'engagements formalisés dans la durée. Par ailleurs, pourrait être étudiée, dans un premier temps à titre expérimental au niveau d'une région, la possibilité d'utilisation des eaux de refroidissement des centrales nucléaires, les entreprises horticoles pouvant bénéficier de soutien pour s'y installer.

Pour le CES, le renouvellement du parc de serres, et des équipements qui vont avec, doit faire l'objet d'une approche globale dans le cadre du développement durable. Pour favoriser l'installation de jeunes horticulteurs, le Conseil recommande que ce qui existe déjà en matière de portage du foncier, pour des activités d'autres secteurs, soit étendu à l'horticulture et encouragé.

### **2 - ... afin de permettre une meilleure réponse de l'offre au marché**

L'offre française est souvent une offre de proximité, atomisée et dispersée, les coopératives et les groupements de producteurs ne représentent que 12 % du chiffre d'affaires de la production nationale. Plus de la moitié des producteurs sont également des détaillants en contact direct avec les consommateurs ; ils peuvent ainsi mieux répondre à leurs attentes. Plus du tiers du chiffre d'affaires de la production horticole est réalisé avec la distribution spécialisée (fleuristes, jardineries, grainetiers). Une offre dispersée permet cependant difficilement de répondre à une demande de plus en plus groupée.

Le CES estime que, si la vente au détail doit être préservée, une meilleure organisation de l'offre et la mise en place de stratégies d'alliance et de réseau sont également nécessaires afin de pouvoir mieux répondre à certains segments de marché ; elles doivent s'accompagner d'une gestion de la qualité des produits, notamment de la fleur coupée pour laquelle il doit y avoir un suivi de qualité sur toute la chaîne (chaîne de l'eau et du froid).

### **3 - ... en s'appuyant sur des marchés de gros**

Les marchés de gros, publics ou privés, sont un bon concept, à la fois pour une commercialisation de proximité et pour un regroupement de l'offre. En ce qui concerne le marché d'intérêt national de Rungis, le CES pense que le regroupement, dans un seul bâtiment, de tous les horticulteurs favoriserait une meilleure présentation de leurs produits et en stimulerait la vente.

### **4 - ... sur une véritable politique de communication**

Pour le CES, il est essentiel d'engager une promotion globale et pérenne qui permette de valoriser le produit végétal et d'élargir le nombre de consommateurs réguliers ou occasionnels. Pour avoir des retombées pour la production française, cette campagne de promotion générique devrait s'accompagner, ou être précédée, d'une démarche d'identification du produit. La campagne promotionnelle prévue en juin prochain pour les fleurs et bouquets de lavande, dont la demande est en net recul, s'inscrit dans ce cadre.

Le fleurissement des villes et des villages constitue également, pour l'horticulture ornementale, un bon vecteur de communication. Le succès du concours des villes et villages fleuris, l'encouragement des particuliers à fleurir jardins et balcons, la sensibilisation, dans certaines communes, à l'art du jardinage et à la nature démontrent ce besoin de verdure et de fleurs. La sécheresse qu'a connue à plusieurs reprises la France, au cours des dernières années, a posé un véritable problème à certaines municipalités pendant les périodes où l'arrosage était interdit. Le CES ne peut qu'encourager l'association des maires de France à réfléchir avec l'aide de spécialistes aux mesures d'adaptation nécessaires susceptibles de maintenir un environnement végétal tout en respectant la réglementation applicable à tous en période de sécheresse.

Val'Hor doit être un acteur incontournable de cette politique de communication.

Le CES souhaite que cette interprofession conduise une réflexion collective pour dynamiser la filière par des actions de communication pour la promotion des végétaux d'ornement, celle des métiers de l'horticulture et du paysage et une meilleure connaissance de l'offre de production.

### **5 - ... sur la recherche-développement, source importante d'innovations**

L'innovation est essentielle dans un marché extrêmement concurrentiel ouvert à des productions en provenance de pays où le climat réduit ou élimine les coûts liés à l'énergie et où les coûts de main-d'œuvre sont très bas, ou en

provenance de pays qui, comme les Pays-Bas, ont su développer l'innovation, ont implanté des entreprises de production en Afrique ou en Amérique latine, dont ils contrôlent la production et sa commercialisation, et ont surtout mis en place, de longue date, une organisation commerciale et une logistique extrêmement performantes.

Le Conseil estime nécessaire d'accroître significativement le potentiel de recherche dans le domaine de l'horticulture ornementale avec, d'une part, le renforcement de la recherche publique d'amont et, d'autre part, la structuration de la recherche-développement associant des moyens publics et privés. L'objectif est de mettre en concordance l'investissement intellectuel engagé dans ce domaine avec l'importance économique et sociale de ce secteur et son potentiel de développement. Il recommande aussi d'encourager et de soutenir les efforts que devraient faire les professionnels pour construire une réelle structure collective de recherche-développement.

Le Conseil recommande de développer un soutien technique spécifique à l'horticulture urbaine, dont on a vu toute l'importance comme débouché pour la filière horticole et plus largement pour le cadre de vie des populations.

Une synergie des actions entreprises en matière de recherche et de développement dans le domaine de l'horticulture d'ornement doit être recherchée, en concentrant les moyens techniques et humains sur un nombre réduit de pôles aux compétences reconnues et complémentaires. La création du pôle de compétitivité du végétal spécialisé des Pays de la Loire, labellisé pôle de compétitivité « à vocation mondiale », va dans ce sens.

Le CES considère que cette création, porteuse d'un nouveau dynamisme, doit permettre d'assurer une mobilisation des différents acteurs de ce pôle (entreprises, instituts de recherche et de développement, enseignement, collectivités locales, services décentralisés de l'État).

## **6 - ... et sur la formation**

Le système de formation initiale qui existe dans l'enseignement public ou privé permet de répondre aux besoins de qualification des jeunes sur l'ensemble des qualifications. Il est important de veiller à ce qu'une offre dans les spécialités d'horticulture ornementale soit maintenue sur l'ensemble du territoire.

En ce qui concerne la formation continue, le Fonds national d'assurance formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles (FAFSEA) considère que l'horticulture et les pépinières sont des secteurs d'activité qui en sont peu consommateurs ; le savoir-faire se transmet essentiellement en situation de travail, surtout dans les petites entreprises.

Le CES considère que dans un secteur très ouvert à la concurrence, en restructuration, la formation est indispensable pour mieux prendre en compte les évolutions des techniques et des processus de production, les exigences du marché, les démarches « qualité », les problèmes de logistique, l'organisation du travail, l'encadrement des équipes ou encore les règles juridiques en matière d'obtentions végétales.

La formation doit être un élément de dynamisation de la filière ; elle doit contribuer à offrir des possibilités d'évolution aux salariés qui y sont employés, dont 70 % sont sous contrat à durée déterminée, en optimisant leurs compétences. La difficulté de recrutement de main-d'œuvre qualifiée, soulignée par les professionnels, démontre cette nécessité. La formation dispensée doit être qualifiante et reconnue.

Une véritable politique horticole d'ensemble est indispensable pour donner un nouvel élan à ce secteur riche en emplois et en compétences professionnelles reconnues.

## **II – LES PAPAM**

Les plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PAPAM) couvrent environ 36 000 hectares, pour une centaine d'espèces et plus de 3 500 producteurs répartis principalement dans 16 départements sur 10 régions. Les plus importantes par leur étendue sont les 23 200 hectares de plantes à parfum, pour l'essentiel le lavandin et la lavande. Les plantes médicinales s'étendent sur 11 000 hectares consacrés en priorité au pavot et au ginkgo biloba. Les plantes aromatiques, telles le thym, l'estragon ou le basilic, couvrent environ 2 200 hectares. Les chiffres comparés du recensement général agricole de 1989 et celui de 1999, font ressortir que le nombre d'exploitants a peu changé alors qu'il a fortement diminué dans le reste de l'agriculture française. Si l'on compare les chiffres en termes de superficie, entre 1995 et 2004, on enregistre une augmentation de 25 à 30 % du nombre d'hectares consacrés à ces cultures.

Ces productions sont confrontées à une concurrence internationale assez sévère de la part de pays à coût de main-d'œuvre bien moindre, c'est pourquoi, la performance doit constamment être recherchée.

### **1 - Un secteur confronté à une réglementation inadaptée**

#### *Une évolution nécessaire de la réglementation pour les plantes médicinales*

S'agissant de la commercialisation des plantes médicinales, il existe depuis de nombreuses années un conflit entre les pharmaciens qui bénéficient d'un monopole en la matière et les non-pharmacains. Sur les 450 plantes inscrites à la Pharmacopée, 145 devraient prochainement être libérées du monopole pharmaceutique.

En raison du coût des dossiers de demande d'Autorisation de mise en marché (AMM) et aussi du fait des décisions de déremboursement, l'industrie pharmaceutique tend à délaisser les spécialités à base de plantes. Parallèlement à ce délaissage des plantes médicinales par le secteur pharmaceutique, l'industrie des compléments alimentaires ne peut pas pour autant les utiliser, soit parce qu'elles restent dans le monopole pharmaceutique, soit parce qu'elles ne pourront faire l'objet que de revendications « physiologiques » et non thérapeutiques ce qui restreint l'usage qui peut en être fait.

Dans ces conditions, le Conseil invite les représentants des administrations concernées, des industries (compléments alimentaires, pharmacie...) et des producteurs à se concerter afin de préciser quelles plantes pourront être utilisées dans les compléments alimentaires et quelles sont les allégations qui pourront être faites. Afin de s'adapter aux pratiques en vigueur dans d'autres États membres de l'Union, la concertation devrait également porter sur la création de produits de santé à base de plantes qui se situerait entre les médicaments classiques et les compléments alimentaires et qui mettraient en valeur les anciens usages des plantes.

*b) L'homologation des produits phytopharmaceutiques pour les cultures de plantes médicinales pose problème*

À l'heure actuelle, le Comité d'homologation, qui relève du ministère de l'Agriculture, demande son avis à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), ces avis tardant, semble-t-il, à être émis. Le CES propose que le Comité d'homologation délivre, en liaison avec l'AFSSAPS, les homologations demandées (anciennes et à venir) sur les plantes médicinales, dans des délais raisonnables.

**2 - Des cultures dont la survie est, elle aussi, conditionnée par un effort permanent en matière de recherche**

*a) Un outil de recherche dont le financement doit être consolidé*

En matière de PAPAM, on se trouve en présence d'une multitude de produits aux exigences différentes d'où découle encore, malgré les nombreux acquis, un vaste champ de recherche à explorer pour adapter les qualités aux marchés variés et sécuriser la production. C'est le rôle notamment, mais pas seulement, de l'ITEIPMAI dont la structure demeure très fragile.

Compte tenu de l'importance de cet outil de développement, très apprécié par l'ensemble de la filière, le Conseil préconise d'en sécuriser le financement pour lui permettre de maintenir son activité dans des conditions optimales.

*b) Une mise en réseau des compétences existantes dans les structures actuelles*

Plusieurs organismes, nationaux, régionaux, départementaux travaillent sur cette filière, tant en recherche appliquée qu'en développement. Leurs missions sont assez imbriquées. Aujourd'hui, ils souhaitent faire un pas de plus, ensemble, vers une programmation des activités en commun, et se fédérer dans une nouvelle entité fonctionnelle : le réseau PAPAM.

Le CES est favorable à la mise en place de ce réseau qui reste à faire. Il souhaite que ce réseau puisse accéder aux compétences de l'INRA et obtenir sa participation à des programmes définis en commun.

### **3 - Des distorsions de concurrence qui appellent des réponses énergiques dans le secteur de la lavande**

En moins d'un an, les huiles essentielles de lavandes françaises sont passées de 45 € à 23 € le kilo, soit le même prix que les lavandes étrangères. Le fort potentiel de production actuel, tant des productions françaises qu'étrangères (plantations jeunes), risque de contribuer à augmenter les stocks de report les prochaines années et donc de faire perdurer une crise qui ne fait que commencer.

Face à cette situation, le CES estime que les mesures suivantes devraient être adoptées en liaison avec la profession :

- une aide à la prise en charge des frais financiers consécutifs au stockage d'huiles essentielles dans les coopératives (40 000 euros par an) ;
- une aide aux organisations de producteurs leur permettant la mise en place d'un service commercial dans les coopératives afin de rapprocher celles-ci des utilisateurs (200 000 euros par an) ;
- un doublement de l'indemnité compensatrice d'handicap naturel (ICHN) afin de rendre les huiles essentielles plus compétitives ;
- la mise en place d'actions promotionnelles, relatives à la mise en avant des huiles essentielles françaises auprès des utilisateurs.

### **4 - Les mesures à prendre pour donner une impulsion nouvelle à la filière des PAPAM dans l'Outre-Mer français notamment par l'intégration dans la pharmacopée française des plantes d'Outre-Mer**

Le CES estime que les autorités compétentes doivent tenir compte de la situation particulière de l'Outre-Mer et poursuivre, le plus rapidement possible, l'intégration des plantes ultramarines dans la pharmacopée française.

Le Conseil recommande par ailleurs de faire siéger dans le groupe « drogues et extraits d'origine végétale » de l'AFSSAPS des scientifiques, spécialisés dans l'étude de ces plantes ultramarines.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 186 voix contre 1 et 10 abstentions.**

\*

\* \* \*

**Liste des personnes auditionnées par la section :**

- M. Pierre Cabalion, professeur à l’Institut de recherche et de développement de la Nouvelle-Calédonie ;
- M. François Colson, directeur de l’École nationale supérieure d’horticulture d’Angers, accompagné de Mme Caroline Widehem, maître de conférence ;
- M. Luc Darbonne, président de Daregal SA ;
- M. Henri Joseph, docteur en pharmacie, spécialiste de la botanique tropicale ;
- M. Patrice Laurens de Lacenne, directeur de l’Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (Onippam) ;
- M. Jean-Pierre Mariné, président du Conseil de direction de l’Oniflhor ;
- M. Alain Meilland, président de Meilland international ;
- M. François de Maublanc, président de la société « Aquarelle.com » ;
- M. Bernard Pical, président de la Confédération nationale du commerce horticole ;
- Mme Isabelle Robard, avocate, spécialiste en droit de la santé ;
- Mme Anne Schirm, directrice du comité des villes et des villages fleuris ;
- M. Jean-Marc Vasse, secrétaire général de l’Association nationale des structures d’expérimentation et de démonstration en horticulture (Astredhor).

**Liste des personnalités rencontrées par le rapporteur :**

- M. Alain Jean-Loup, secrétaire général du syndicat de la diététique et des compléments alimentaires ;
- M. Ansel Jean-Luc, directeur général de Cosmetic Valley, pôle de compétitivité, à Chartres ;
- M. Auger Christian, directeur de la Fédération nationale des producteurs de l’horticulture et des pépinières ;
- Mme Bernard Nathalie, ingénieur principal à la direction des services techniques des parcs et jardins – Hôtel de ville de Blois ;
- M. Bizaïs François, consultant à la direction recherche et développement, au FAFSEA (Fonds national d’assurance-formation des salariés des exploitations et entreprises agricoles) ;
- M. Bois Pierre-Emmanuel, délégué général de l’Union nationale des entrepreneurs de paysage (UNEP) ;
- M. Bouverat-Bernier Jean-Pierre, directeur technique de l’ITEIPMAI (Institut technique interprofessionnel des plantes à parfum, médicinales et aromatiques) à Chemillé (Maine-et-Loire) ;

- M. Delmotte Alain, responsable de l'horticulture au marché d'intérêt national de Rungis ;
- Mme Emery Claudine, division horticole de l'ONIFLHOR ;
- M. le docteur Frélon Jean-Hugues, directeur de la Fédération des industries de la parfumerie, accompagné de Mme Bramaud ;
- Mme Ghenassia Nicole, chef de projet sectoriel au service des produits végétaux à Ubifrance ;
- M. Giry Éric, sous-directeur des soutiens directs et des cultures et produits végétaux au ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- M. Jérónimus Ron, directeur de l'Office des fleurs des Pays-Bas, à Paris ;
- Mme Lafont Christine, chargée de mission au Bureau des formations de l'enseignement technique et des partenariats professionnels à la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- M. Leroux Didier, président de l'Union nationale des entrepreneurs du paysage ;
- M. Mathon Bernard, chef du bureau de la sélection végétale et des semences au ministère de l'agriculture et de la pêche ;
- Mme Mercier Élisabeth, directrice de l'Agence Bio ;
- M. Olive Guillaume, chargé de mission marketing à BTG industries et santé ;
- M. Pigot Antoine, président de la Fédération nationale des producteurs de l'horticulture et des pépinières ;
- Mme Regnard Gaëlle, chef du bureau de l'horticulture et des productions végétales spécialisées au ministère de l'Agriculture et de la pêche ;
- Mme Renoux Caroline, service horticole - Oniflhor ;
- Mme Soulier-Wunenburger Hélène, secteur produits végétaux à Ubifrance ;
- Mme Schwartzmann Martine, responsable sectoriel produits végétaux à Ubifrance ;
- M. Verniau Gilles, directeur administratif de l'Iteipmai, à Chemillé (Maine-et-Loire) ;

**Personnes rencontrées lors du déplacement à Angers (Maine-et-Loire)**

- M. Auguin Olivier, chargé de mission au pôle végétal ;
- M. Boiffin Jean, président de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) ;
- M. Cadic Alain, ingénieur de recherche (INRA) ;
- M. Charpentier Sylvain, directeur de l'unité mixte de recherche « Sciences agronomiques appliquées à l'horticulture » (SAGAH), à l'INRA ;

- M. Gaignard Jean-Luc, chargé de communication (INRA) ;
- M. Jacob Yves, chercheur (INRA) ;
- M. Morel Philippe, ingénieur d'étude à l'unité mixte de recherche « sciences agronomiques appliquées à l'horticulture » (SAGAH), à l'INRA.
- M. Vandevelde Luc, directeur du bureau horticole régional, à Angers ;
- M. Vélé Michel, président du bureau horticole régional d'Angers.

**Personnes rencontrées lors du déplacement à Hyères (Var)**

- M. Bonnet Claude, président de la chambre d'agriculture du Var ;
- M. Borello Alain, président de la SICA marché au fleurs d'Hyères
- M. Chapugnier Yves, directeur de la station d'expérimentation horticole du SCRADH ;
- M. Desservetaz Robert, directeur général de la SICA marché au fleurs d'Hyères ;
- M. Fourmillier Francis, président du groupement de producteurs Philia Flor ;
- M. Fourmillier Michel, président du syndicat horticole du Var ;
- M. Garasco Patrick, grossiste à Flora Provence ;
- M. Gueirard Michel, président de Hyères Hortipôle ;
- M. Guyon Gaston, directeur de la chambre d'agriculture du Var ;
- M. Mathieu Raoul, président de la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes
- M. Nicolas Olivier, de la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes (filière horticole fleur) ;
- M. Paul Jacques, secrétaire général de la chambre d'agriculture du Var ;
- Mme Pellegrino Andrée, secrétaire générale de la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Var ;
- Mme Pelletier Anne-Marie, chargée de communication à la chambre d'agriculture du Var ;
- M. Portella Joseph, président de la station d'expérimentation horticole du SCRADH ;
- M. Robin Patrick, chef du service horticulture de la chambre d'agriculture du Var ;
- M. Rus Gilles, directeur du développement de la SICA marché aux fleurs d'Hyères ;
- M. Siegwald Jean-Pierre, vice-président de la chambre d'agriculture du Var ;
- M. Vache Philippe, délégué cantonal de « Jeunes Agriculteurs » du Var.

**Personnes rencontrées lors du déplacement à La Haye (Pays-Bas)**

- Mme Divanach Françoise, chargée de mission à la mission économique de l'Ambassade de France aux Pays-Bas ;
- M. Hordijk Arnold, représentant du conseil d'administration de Flora Holland ;
- M. Moningka Wein, productschap Tuinbow ;
- M. Poirson Jean-Michel, attaché agricole à l'Ambassade de France aux Pays-Bas ;
- M. Van Bemmel Th., productschap Tuinbow.

***« DÉFENSE DEUXIÈME CHANCE » : FAVORISER L'INSERTION  
PROFESSIONNELLE DES JEUNES  
(saisine gouvernementale)***

*Synthèse de l'avis présenté par Mme Françoise Geng, au nom de la section du travail, lors de l'assemblée plénière des 13 et 14 juin 2006.*

*Mme Françoise Geng, membre du groupe de la CGT, est membre de la section du travail.*

\*

\* \* \*

Une partie - de la jeunesse de notre pays doit aujourd’hui faire face à un cumul de difficultés d’ordre scolaire et social qui la confronte à des situations d’échec au moment même de son entrée dans la vie d’adulte. Certains jeunes se sont volontairement engagés dans une démarche contraignante, dans le cadre du plan « *Défense 2ème chance* », afin de réussir leur insertion dans la société par l’accès à un emploi.

C'est précisément parce que l'insertion professionnelle des jeunes, en particulier ceux confrontés à une accumulation de difficultés, doit être une priorité nationale et une exigence de cohésion sociale qu'il convient à la fois de donner tous les moyens nécessaires à des ambitions partagées autour de ce dispositif et de cultiver une approche réaliste qui n'autorise pas la désillusion.

C'est dans cette perspective que le Conseil a souhaité inscrire ses premières préconisations qui demanderont à être réexaminées et actualisées dans un avis de suite au regard de l'évolution du dispositif.

\*

\* \* \*

Parmi les 800 000 jeunes accueillis chaque année à la journée d'appel de préparation à la défense, environ 60 000 sont identifiés comme étant en difficulté dans la maîtrise de la lecture et de l'écriture. Si certains sont uniquement en échec scolaire, d'autres en revanche apparaissent aussi en voie de marginalisation sociale.

Face à ce constat, le ministère de la Défense, fort d'une implication traditionnelle dans les enjeux d'insertion, a pris l'initiative avec le ministère chargé de l'Emploi de mettre au profit de la collectivité nationale le savoir-faire spécifique des anciens militaires en matière d'insertion et de formation. Le programme intitulé « *Défense 2ème chance* » a ainsi été mis en place à l'été 2005, - en s'inspirant pour partie du service militaire adapté (SMA) existant en Outre-mer.

## LE PLAN « DÉFENSE 2<sup>ème</sup> CHANCE » : UN DISPOSITIF INNOVANT ET PROMETTEUR

S'adressant à des jeunes femmes et des jeunes hommes, âgés de 18 à 21 ans, connaissant un cumul de difficultés, d'ordre scolaire et social, ce programme propose une formation triple - comportementale, scolaire et pré-professionnelle - dans un objectif d'accès à l'emploi. Sous la forme de l'internat, le dispositif s'appuie en particulier sur l'expérience d'anciens militaires, qui assurent une formation spécifique confortée par leur capacité de gestion des hommes et des équipes. Il bénéficie, en outre, de la compétence d'enseignants de l'Education nationale et de formateurs externes pour l'aspect professionnel.

Dans l'objectif de favoriser l'accès à l'emploi, le dispositif est construit prioritairement en direction des secteurs en difficulté de recrutement (bâtiment, travaux publics, restauration, transports, sécurité, etc.), intéressés par l'embauche des jeunes concernés, auxquels la formation dispensée apporte une réelle valeur ajoutée aux yeux des entreprises.

Depuis l'annonce du dispositif, quatre centres ont été effectivement ouverts à la date du présent avis et concernent environ 500 jeunes volontaires pour l'insertion. Onze autres centres sont prévus d'ici à la fin 2006. À terme, plus de 50 sites sont envisagés afin d'assurer un bon maillage territorial. Les effectifs de volontaires devraient atteindre, suivant la montée en puissance du dispositif, 3 000 à 4 000 fin 2006, sur 10 000 initialement prévus, et 20 000 fin 2007. En 2006, le budget consacré au programme « *Défense 2<sup>ème</sup> chance* » est de 67 millions d'euros.

Bien que le dispositif soit encore en phase quasi-expérimentale, ce qui ne permet pas de dresser un bilan en tant que tel, un certain nombre d'éléments, résultant en particulier d'échanges avec les jeunes, le personnel des centres et les branches professionnelles, permettent de dessiner les conditions nécessaires à sa réussite. Il apparaît à cet égard évident que le succès de ce programme dépend de la reconnaissance de son utilité par l'ensemble des parties prenantes.

## LES CONDITIONS DU SUCCES À ANTICIPER

Notre assemblée a identifié quatre axes de propositions qui doivent guider aujourd'hui la poursuite du projet.

I - En premier lieu, il convient d'affirmer la nécessité d'un engagement national reconnaissant l'utilité sociale de ce dispositif. Il importe d'inscrire cette démarche dans le cadre des politiques de prévention et d'insertion de droit commun et de favoriser une adhésion nationale sur un enjeu social majeur, notamment par une association du Parlement à la démarche initialement instaurée par ordonnance.

II - Sur un autre plan, il est essentiel de construire avec les jeunes les moyens de leur insertion.

Il convient, en premier lieu, d'assurer une meilleure diffusion de l'information auprès de tous les jeunes potentiellement concernés. Il faut, par ailleurs, éviter les risques de désaffection des jeunes résultant des délais entre la détection et l'entrée effective en centre. Il semble également opportun d'envisager l'allongement de la tranche d'âge d'accueil jusqu'à 23 ans et d'autoriser l'accès au dispositif pour tous les jeunes résidant en Métropole, sans condition de nationalité. Enfin, le plan « *Défense 2<sup>ème</sup> chance* » ne doit pas conduire à remettre en cause le principe du SMA en Outre-Mer qui doit, en ce qui le concerne, disposer de moyens à la hauteur de ses missions.

Il importe, par ailleurs, de rendre les jeunes réellement acteurs de leur insertion par l'affirmation du principe du volontariat à chaque étape du cursus de formation et par l'organisation des transitions vers les réalités de la vie sociale. De la même façon, les jeunes doivent être accompagnés dans toutes les dimensions de l'insertion, notamment au travers d'un suivi global pendant la formation, mais aussi d'un suivi à leur sortie et dans le temps, ainsi que par la prise en compte de l'ensemble des difficultés d'environnement social (logement, transports...) pour optimiser les chances d'insertion professionnelle.

III - L'une des conditions de succès de la démarche réside dans la mobilisation des acteurs économiques pour assurer l'accès à l'emploi, dans une perspective d'obligations de résultats.

Il est ainsi essentiel de communiquer plus largement sur le caractère innovant du dispositif, au niveau national et local, tant auprès du grand public que des acteurs clé des champs économiques et sociaux, en valorisant les atouts des jeunes formés non seulement sur l'aspect comportemental et professionnel, mais aussi sur leur forte motivation.

Il importe également de susciter l'engagement des branches et des entreprises, en établissant un véritable partenariat avec les secteurs ayant des besoins de recrutement non couverts pour lesquels il importe de travailler sur l'image et la réalité des métiers. À cet égard, outre la mise en place d'un réseau dans et au-delà des bassins d'emploi, ces secteurs pourraient être davantage impliqués dans le dispositif pendant la formation, en particulier pour la formation pré professionnelle ou le financement des permis de conduire.

Au-delà, l'intérêt des autres entreprises et branches devrait être recherché notamment par le biais de mesures incitatives, telles que la prise en charge par l'État du temps de formation à l'issue du cursus, ou le recours à des mesures existantes d'allégements de cotisations, sans créer toutefois de dispositif spécifique. Il convient également de réfléchir aux modalités particulières d'insertion dans les TPE et l'artisanat et de veiller à l'orientation des jeunes femmes. Enfin, les partenaires sociaux pourraient utilement être associés en s'appuyant sur leurs compétences pour l'organisation et le suivi du dispositif dans les entreprises et les branches.

Les capacités du secteur public devraient également être mobilisées, en utilisant son potentiel en termes de stages et de formation et en mettant à profit les possibilités offertes par les voies de recrutement telles que le PACTE dans les fonctions publiques. La possibilité d'intégration dans les armées, qui n'est certes

pas l'objectif premier, ne doit pas être exclue pour les jeunes qui présentent les aptitudes requises.

Aux côtés des branches et des entreprises, il s'avère aussi indispensable de bâtir un partenariat durable en mobilisant le tissu local et en constituant un réseau solide autour du dispositif avec l'ensemble des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'insertion et de s'appuyer sur les capacités et l'expérience de l'ensemble du milieu associatif. Il est aussi important de renforcer la place et la responsabilité des collectivités territoriales, au regard notamment de leurs compétences respectives en matière de formation professionnelle ou d'insertion sociale.

S'agissant de l'implantation locale, il convient de penser la création des centres d'abord en fonction des enjeux sociaux et des capacités d'emplois sur les territoires, ainsi que de prévoir l'adéquation entre les formations et les besoins des secteurs, sous le pilotage des préfets. Dans ce cadre, le rôle de coordination de l'Établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) doit être affirmé et la composition de son conseil d'administration repensée en vue d'une représentation nationale des acteurs clé au plan local.

IV - Le Conseil souligne enfin l'importance d'assurer la viabilité même du dispositif, dont l'assise financière apparaît beaucoup trop fragile, avant d'envisager son déploiement.

En premier lieu, il est essentiel que le dispositif soit inscrit dans une véritable démarche interministérielle, reposant sur une responsabilité politique réelle, et que le rôle de chacune des administrations concernées (Défense, Emploi, Affaires sociales, Éducation nationale, Jeunesse et sports) soit précisé.

Par ailleurs, une politique des ressources humaines doit être développée en dotant l'EPIDe des compétences réelles en matière d'insertion, et en professionnalisant les personnels tant du siège que des centres par une politique de recrutement et de formation adaptée, intégrant notamment la dimension de la prise en charge globale des jeunes dans le parcours d'insertion. Il faut en outre instaurer des vecteurs de motivation et de reconnaissance en termes de rémunération et de déroulements de carrière, afin de fidéliser les personnels.

Enfin, il paraît nécessaire de revoir les objectifs chiffrés annoncés en tirant un premier bilan des centres déjà en fonctionnement, à la lumière des difficultés rencontrées, tout en permettant la mise en place d'un nombre suffisant de centres sur l'ensemble du territoire afin d'assurer un maillage satisfaisant pour asseoir solidement le dispositif. Il importe par ailleurs, au regard d'un budget annuel pouvant représenter à terme 500 millions d'euros hors infrastructures, d'envisager une répartition des financements en fonction des missions dévolues à chacun des acteurs et de mobiliser plus largement le FSE et les partenariats avec le monde de l'entreprise.

\*

\* \* \*

Par ses propositions, le Conseil économique et social souhaite contribuer à la réponse que le programme « *Défense 2ème chance* » vise à apporter face aux difficultés d'insertion - professionnelle d'une partie de notre jeunesse.

#### **I – AFFIRMER LA NÉCESSITÉ D'UN ENGAGEMENT NATIONAL**

- inscrire le dispositif dans le cadre des politiques de prévention et d'insertion ;
- favoriser une adhésion nationale sur un enjeu social majeur

#### **II - CONSTRUIRE AVEC LES JEUNES LES MOYENS DE LEUR INSERTION**

- mieux diffuser l'information pour tous les jeunes potentiellement concernés ;
- envisager l'allongement de la tranche d'âge d'accueil dans le dispositif jusqu'à 23 ans ;
- penser l'accès au dispositif pour les jeunes de Métropole, sans condition de nationalité ;
- éviter la désaffection entre la détection et l'entrée effective en centre ;
- conserver le SMA en Outre-mer en lui donnant les moyens adaptés ;
- rendre les jeunes acteurs de leur insertion par un volontariat tout au long du parcours ;
- accompagner les jeunes dans toutes les dimensions de l'insertion ;
- organiser les transitions vers les réalités de la vie sociale ;
- favoriser la participation à des missions d'intérêt général au service de la population ;
- prendre en compte l'ensemble des difficultés d'environnement social (logement, ...) ;
- organiser un suivi à la sortie de la formation et un suivi dans le temps.

#### **III - MOBILISER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES : UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS**

- Susciter l'engagement des entreprises
  - communiquer plus largement aux niveaux national et local et valoriser les atouts des jeunes formés sur l'aspect comportemental et professionnel et sur leur forte motivation ;
  - établir un partenariat avec les secteurs porteurs d'emplois et envisager des modes de participation de ces secteurs (formation, permis de conduire...) ;
  - associer les autres entreprises et branches au dispositif (prise en charge du temps de formation, recours à des mesures incitatives existantes d'allègement de cotisations...) ;

- veiller à l'orientation des jeunes femmes ;
- réfléchir aux modalités particulières d'insertion dans les TPE et l'Artisanat ;
- s'appuyer sur les compétences des partenaires sociaux pour l'organisation et le suivi du dispositif dans les entreprises et les branches.
- Utiliser les capacités du secteur public
  - utiliser le potentiel du secteur public (stages, formation et recrutement) ;
  - permettre pour certains jeunes l'intégration dans les armées.
- Construire un partenariat durable en mobilisant le tissu local
  - développer le partenariat avec les acteurs de l'emploi, de la formation et de l'insertion ;
  - renforcer la place des collectivités territoriales au regard de leurs compétences (formation, insertion sociale...) et associer les missions locales ;
  - s'appuyer sur les capacités et l'expérience du milieu associatif ;
  - prévoir les centres en fonction des enjeux sociaux et des possibilités d'emploi des territoires et organiser une concertation locale pour l'adéquation avec les formations ;
  - affirmer le rôle de coordination et d'action de l'EPIDe au plan national et repenser la composition et les compétences de son conseil d'administration.

#### **IV - ASSURER LA VIABILITÉ DU DISPOSITIF AVANT SON DÉPLOIEMENT**

- placer le dispositif dans une réelle démarche interministérielle et définir le rôle de chacune des administrations concernées ;
- développer une véritable politique des ressources humaines en dotant l'EPIDe des compétences réelles en matière d'insertion professionnelle ;
- professionnaliser par une politique de recrutement et de formation adaptée et instaurer des vecteurs de motivation et de reconnaissance ;
- adapter et renforcer les moyens financiers nécessaires et les inscrire dans la durée ;
- répartir les financements en fonction des missions de chacun des acteurs.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 187 voix et 1 abstention.**

\*  
\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- Alain Guillou, conseiller social au cabinet du ministre de la Défense ;
- Jacques Roudière, contrôleur général des armées, directeur de la fonction militaire et du personnel civil du ministère de la Défense ;
- Olivier Rochereau, contrôleur général des armées, directeur général de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) ;
- Patrick Sécretin, directeur du centre « Défense 2ème chance » de Monthléry ;
- Jean Michelin, directeur de la formation, Fédération française du bâtiment ;
- Laurent Kourilsky, directeur de la mission locale du bassin d'emploi de Meaux ;
- Général Jacques Pâris de Bollardière, directeur du service national du ministère de la Défense, accompagné du lieutenant-colonel André Le Vaillant ;
- Nathalie Kosciusko-Morizet, députée de l'Essonne ;
- Pierre Barrière, inspecteur d'académie, adjoint au directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Seine-et-Marne ;
- Patrick Bernasconi, président de la Fédération nationale des travaux publics (FNTP).

**Entretiens effectués par le rapporteur :**

- Fatiha Benatsou, chargée de mission auprès du directeur général de l'EPIDe, membre du Conseil économique et social ;
- Nathalie Burghelle, conseillère en formation continue, GRETA ;
- Hubert Derache, conseiller technique, chargé de l'emploi, de la formation professionnelle, de l'éducation nationale, de la jeunesse, des sports, du service militaire adapté et du secteur sanitaire et social, au cabinet du ministre de l'Outre-mer ;
- Rémi Frétille, Général, commandant du Service militaire adapté (SMA) ;
- Christine Gavini, conseillère chargée de l'emploi et du travail au cabinet du ministre de l'emploi, de cohésion sociale et du logement ;
- Guy Hervo, Colonel, ancien président du groupe SMA de la Commission armée jeunesse ;
- Chantal Maizière, vice-présidente du Comité national de liaison des régies de quartier (CNLRQ) ;

- Jean-François Marsac, secrétaire général de l'Union fédérale de l'action sociale CGT ;
- Jean-Luc Martin, Colonel, chef d'état-major, commandement du SMA, ministère de l'Outre-mer ;
- Guy Vaugeois, ancien secrétaire général de l'EPIDe ;
- Emmanuel Verdy, directeur général de l'Union nationale d'aide des soins et services aux domiciles (UNA) ;
- Didier Tauzin, Général, directeur général adjoint de l'EPIDe.

**L'AUTOMOBILE FRANÇAISE :  
UNE FILIÈRE MAJEURE EN MUTATION  
(autosaisine)**

*Synthèse de l'avis présenté par M. Roland Gardin, au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie lors de l'assemblée plénière des 27 et 28 juin 2006.*

*M. Roland Gardin, membre du groupe des entreprises privées, est membre de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie*

\*  
\* \* \*

Alors que la compétition est, chaque jour, plus âpre, réduisant le panorama des producteurs mondiaux à dix groupes de constructeurs et trois cents équipementiers, la filière automobile, occupant un salarié français sur dix, est le premier secteur d'emploi privé de l'hexagone.

Les défis qui lui sont posés sont nombreux et difficiles à relever.

#### **I - RÉPONDRE AUX ENJEUX DE LA COMPÉTITIVITÉ**

##### **A – CONSTITUER UN « MARCHÉ-SOCLE » FORT**

La création d'un marché européen de l'automobile est une nécessité et passe notamment par l'harmonisation progressive des taux de TVA et des accises. À défaut, il conviendrait d'explorer une autre voie : l'alignement de l'automobile sur les autres produits quant à l'imposition dans le pays d'achat.

L'adaptation du produit et des modèles économiques à l'évolution des marchés matures est posée.

La perspective d'un re-calibrage de l'appareil productif français renforce la nécessité d'un marché-socle fort. Il y a donc urgence à établir une véritable stratégie industrielle européenne prenant en compte la place des constructeurs de l'union et leur situation dans la compétition internationale.

##### **B - RÉSERVER LES ÉQUILIBRES FONDAMENTAUX DE LA FILIÈRE**

Compte tenu des mutations du marché et de la pluralité des approches possibles pour y répondre, l'une des plus grandes complexités est de concilier les stratégies des constructeurs, des équipementiers, de leurs fournisseurs des distributeurs et des services de l'automobile.

Un dialogue plus étroit doit s'établir et se renforcer, afin de déterminer les voies et moyens d'un partenariat véritablement constructif.

Le cas échéant, la Commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC) devrait être saisie notamment dans l'objectif de dégager les meilleures pratiques dans les relations entre les donneurs d'ordres et leurs partenaires et contribuer ainsi à l'équilibre général de la filière.

Le maintien d'un régime d'exemption spécifique à la distribution et réparation automobile est souhaitable. La Commission devrait ainsi évaluer les méthodes permettant de proroger et d'améliorer le règlement actuel.

#### C - RELEVER DE MULTIPLES DÉFIS

L'automobile française se heurte à différents obstacles, notamment sur les marchés émergents, freinant ainsi son développement international.

L'harmonisation des réglementations techniques au niveau mondial doit être recherchée et les normes européennes promues comme autant d'éléments permettant de « tirer vers le haut » l'ensemble de la filière sur le plan mondial.

La promotion et le renforcement des moyens de veille quant à l'utilisation des droits de propriété intellectuelle doivent être recherchés. Si la France s'est dotée d'outils juridiques efficaces contre la contrefaçon, il serait souhaitable de les harmoniser au niveau communautaire.

L'envolée des prix des matières premières et de l'énergie est désormais une donnée de fond. Les voies envisagées par la filière doivent être approfondies : une couverture d'approvisionnement déployée grâce à une mutualisation des besoins pourrait être analysée. La piste de la re-conception des produits devra également être étudiée.

L'Europe doit légitimement poursuivre l'ambition d'imposer progressivement son cadre réglementaire comme la norme de référence. Cette perspective conduit à souligner la nécessité d'un dialogue approfondi afin de conforter la filière et de la mettre en capacité de vendre dans le monde des véhicules « propres et sûrs ».

Cette question est une priorité au niveau communautaire et s'est traduite par l'installation d'un groupe de travail « CARS 21 » dont les recommandations plaident en faveur de la définition des meilleures approches réglementaires pour favoriser notamment une régulation équilibrée de la filière et de son marché.

La constitution d'un groupe de travail sur « l'automobile du 21ème siècle » doit se décliner en France, afin d'étudier les perspectives économiques et sociales de la filière française.

Un effort de clarification des réglementations propres à l'automobile est à poursuivre.

À cet égard, le législateur devrait respecter un principe de neutralité technologique et se concentrer sur la fixation de niveaux de performance, en relation avec les acteurs concernés.

Ainsi, il faudra attendre 2012 pour que les véhicules « pré-Euro », disparaissent du parc français. Le rajeunissement du parc actuel, dont la sortie des véhicules anciens les plus polluants devrait être accélérée au profit de véhicules moins polluants, constituerait une mesure pertinente.

Une mutation globale des transports doit être engagée dans le cadre de la « mobilité durable ».

Des efforts considérables ont été développés en matière de sécurité et d'environnement. Dans sa stratégie à long terme, la filière est convenue de minimiser ses émissions de CO<sub>2</sub> et de sortir du « tout pétrole ».

La diésélisation apparaît, à court terme, comme la technologie la plus efficace. La combinaison des motorisations thermiques les plus performantes, du stockage embarqué de l'électricité à haute densité, de l'usage de carburants sans carbone fossile constituent probablement les pistes les plus sérieuses. Enfin, des stratégies alternatives, telles que le véhicule électrique, doivent être approfondies.

Le mécanisme d'échange de quotas d'émission apparaît comme devoir être renforcé en étendant son champ au domaine des transports.

Ces pistes démontrent la nécessité d'aborder la filière dans une logique systémique.

L'innovation et la recherche-développement sont la clef de voûte de la filière.

Le développement des partenariats entre secteurs public et privé est à encourager. L'initiative des Instituts Carnot mériterait d'être amplifiée afin de favoriser le dialogue entre les secteurs privé et public, en l'orientant vers une logique de projets et de création de richesses. Ce point est capital car le lien entre le potentiel d'innovation et son développement est à pérenniser dans l'intérêt national.

## **II – CONSTITUER UNE FILIÈRE HOMOGÈNE ET ATTRACTIVE**

### **A - ACCOMPAGNER LA RÉVOLUTION TECHNOLOGIQUE**

Le risque d'un décrochage technique, économique et humain des PME et TPE de la filière est à prendre en considération.

La promotion de l'innovation et des outils de son déploiement, associée à une stratégie d'internationalisation et de diffusion de dispositifs partenariaux pourrait permettre aux PME de la filière d'adapter leur positionnement.

De même, les conditions de la concurrence doivent rester praticables pour la composante artisanale de la filière.

L'effort important d'adaptation qui doit être entrepris au niveau des PME de la filière amont ainsi qu'à celui des PME et TPE des services de l'automobile implique une coopération approfondie.

## B – PÉRENNISER LES EMPLOIS QUALIFIÉS

L’automobile connaît des fluctuations importantes de charges et ses cycles de production sont, aujourd’hui, de plus en plus courts. Le développement de la politique de plates-formes pourrait présenter l’avantage de concilier, à terme, plus facilement ces facteurs et par conséquent l’emploi sur les sites concernés.

L’enjeu est de s’attacher à la sauvegarde d’un volume important d’emplois et au développement de fonctions à forte valeur ajoutée.

Compte tenu des spécificités du secteur, de la nécessité de déterminer le meilleur équilibre possible entre ses besoins et la protection des intérêts de ses salariés, un dialogue approfondi doit être recherché afin de favoriser des accords et de proposer, le cas échéant, au législateur des mesures de progrès social en phase avec les réalités économiques.

Pour les salariés de la filière, qu’il s’agisse de s’adapter aux nouveaux modes de production ou aux mutations, la question de l’acquisition des compétences, et donc de la formation, est fondamentale.

Un axe important de progression consisterait à intensifier les partenariats, notamment avec l’Éducation nationale. De plus, la filière doit s’attacher à l’instauration d’une coopération renforcée entre ses composantes au niveau des grandes zones d’implantation.

La formation alternée est susceptible de favoriser la professionnalisation des jeunes. Il conviendrait, alors, d’associer plus étroitement la filière à la politique de formation établie par les Conseils régionaux afin de mieux préparer l’insertion professionnelle assurée par les CFA.

Le problème de la pénurie de main-d’œuvre qualifiée appelle la mise en place d’un dispositif volontariste. Les métiers de l’automobile ont de l’avenir. Une étude prospective pourrait permettre d’anticiper les besoins quantitatifs et qualitatifs.

Les entreprises devraient s’investir davantage dans le recours à l’apprentissage et s’engager dans des dispositifs tel l’engagement de développement pour l’emploi et les compétences (EDEC).

## C - DÉVELOPPER L’ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS DE L’ARTISANAT AUTOMOBILE

25 000 entreprises du secteur seront à céder dans les cinq prochaines années.

Il est nécessaire qu’un accompagnement soit privilégié par les pouvoirs publics, de manière à ajuster la coordination des dispositifs existants selon les spécificités d’une filière économique.

La filière doit enfin engager une vigoureuse campagne de valorisation des métiers de l’automobile qui devrait être prolongée par d’autres opérations de communication, notamment en faveur du développement de l’apprentissage.

Aucune position n’est acquise sur un marché mondialisé de l’automobile où l’innovation et les facteurs de compétitivité sont déterminants. Les acteurs

français de la filière doivent en prendre la mesure afin d'être en capacité de s'adapter.

Le Conseil économique et social recommande en ce sens :

- la constitution d'un marché-socle européen solide, assorti de règles homogènes et de normes de haut niveau sur le plan international pour assurer l'avenir de la filière nationale ;
- un examen prospectif des technologies actuelles et futures, intégrant les efforts à déployer pour l'acquisition des compétences des salariés et atteindre l'objectif d'une voiture « propre et sûre », satisfaisant à la fois les besoins des utilisateurs et les exigences de la « mobilité durable »;
- une logique globale de partenariat à tous les niveaux de la filière et une prospective partagée, permettant de conforter la base industrielle, technologique, économique et sociale, constituée de groupes industriels de dimension mondiale et d'un tissu de PME/TPE notamment artisanales ancrées sur le territoire national ;
- un profond travail d'analyse de la filière sur elle-même en développant le dialogue et la négociation pour déterminer rapidement les voies et moyens de sa compétitivité future, alliée au progrès social en France et à l'étranger.

Le contraste est grand entre les prédictions des années 1980 et la situation actuelle : la France est le quatrième producteur mondial d'automobile présent sur tous les marchés matures et émergents. Pour ce faire, elle compte deux constructeurs parmi les dix premiers mondiaux, des équipementiers de premier ordre et un manufacturier de pneumatiques leader du secteur.

Notre pays a indéniablement besoin de re-découvrir cette filière, et, dans une certaine - mesure, de « se réconcilier » avec son automobile, partie intégrante de son histoire, de son identité et de sa capacité à poursuivre sur la voie d'un développement durable.

\*  
\* \* \*

**L'avis a été adopté par 161 voix et 34 abstentions.**

\*  
\* \* \*

#### **Auditions effectuées par la section :**

- M. Armand Batteux, président de la fédération des industries des équipements pour véhicules ;
- M. Eric Fabiew, directeur général d'Aliapur ;
- M. Jean-Martin Folz, président de PSA Peugeot Citroën ;

- M. Michel Freyssenet, directeur du Groupe d'étude et de recherche permanent sur l'industrie et les salariés de l'automobile (GERPISA) ;
- M. Manuel Gomez, président du comité des constructeurs français d'automobiles ;
- M. Guy Maugis, président de Bosch France ;
- M. Thierry Morin, président directeur général de Valéo ;
- M. Olivier Van-Ruyembeke, président d'Auto Distribution ;
- M. Jean-Paul Vettier, directeur général raffinage et marketing à TOTAL.

La section a, de plus, effectué les visites :

- du centre de production de PSA à Aulnay-sous-bois où elle a été reçue par M. Tanguy, Directeur général et ses collaborateurs ;
- du Technocentre Renault à Guyancourt où elle a été reçue par M. Vimont et ses collaborateurs ;
- et a été reçue par les établissements Michelin à Clermont-Ferrand. Au cours de cette séance de travail elle a entendu notamment M. René Zingraff, alors, co-gérant des établissements Michelin, accompagné notamment de M. Patrick Lepercq, directeur des relations extérieures.

***ÉVALUATION DE LA LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER  
DU 21 JUILLET 2003  
(saisine gouvernementale)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Alain Saubert, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, lors de l'assemblée plénière des 11 et 12 juillet 2006.*

*M. Alain Saubert, membre du groupe de la CFE-CGC, est membre de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire et membre de la section des finances.*

\*  
\* \* \*

La loi de programme se donnait pour objectif le développement économique de l'Outre-mer via la création d'emplois durables dans le secteur marchand et la relance de l'investissement privé grâce à un double dispositif d'exonération de charges patronales et de défiscalisation rénové.

L'évaluation de ce dispositif, prévue par la loi elle-même au terme de trois ans, doit permettre d'en mesurer l'impact et éventuellement de l'améliorer.

## I – UN EXERCICE DIFFICILE COMPTE TENU

### 1. De l'hétérogénéité des situations

Chaque collectivité présente des particularités géographiques ou économiques... Les DOM n'ont pas le même statut que les Collectivités d'Outre-mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie selon notre Constitution mais aussi au regard de l'Union européenne.

Les exonérations de charges concernent seulement les DOM et Saint-Pierre-et-Miquelon, la défiscalisation, qui concerne tout l'Outre-mer, se cumule, dans les COM et la Nouvelle-Calédonie, avec les dispositifs fiscaux locaux.

### 2. De l'existence de facteurs externes

L'Outre-mer bénéficie d'autres crédits et la défiscalisation n'y constitue pas la seule mesure fiscale. La loi de programme prévoit d'autres mesures en faveur de l'emploi ou du logement. La conjoncture économique, des événements climatiques, des accidents sanitaires telle l'épidémie liée au chikungunya à La Réunion, influent sur les résultats.

### 2. De l'insuffisance de statistiques récentes

Les décrets d'application datent de 2004, alors que les statistiques des organes officiels ne dépassent pas 2004. Les informations sont dispersées et peu

homogènes. La loi n'a pas précisé les critères de l'évaluation, pas plus qu'elle n'a prévu de système local de suivi des dispositifs.

Le CES se montre donc réservé quant à la pertinence des évaluations en cours ; il a fondé sa propre appréciation sur le « *ressenti* » des acteurs locaux.

## II – LES RÉSULTATS

### A - LES EXONÉRATIONS DE CHARGES DANS LES DOM

#### **1. Une évolution de l'emploi meilleure qu'en métropole**

Bien que le taux de chômage reste élevé dans les DOM - en moyenne 27,9 % -, il avait diminué de 3,2 % entre juillet 2005 et juillet 2004 (contre 0,8 % en métropole).

De 2001 à 2004, l'emploi salarié a augmenté de 8,31 % (pour seulement 0,73 % en métropole) avec une progression de 2,4 % de fin 2003 à fin 2004 (0,3 % en métropole).

Les années 2004 et 2005 ont été des années de création d'entreprises très forte.

Les exonérations ont contribué à la réduction du travail illégal dans le secteur du BTP, mais aussi dans le petit commerce ou les transports.

#### **2. Mais une sélectivité insuffisante et des effets de seuil**

L'écart n'a pas été assez marqué entre le cas général (entreprises de 10 salariés au plus) et les secteurs les plus vulnérables comme le tourisme, depuis longtemps sinistré aux Antilles.

De « *grosses entités* » se sont divisées en structures spécialisées pour rester sous le seuil de 10 salariés, ce qui leur a permis aussi d'échapper aux obligations relatives aux institutions représentatives de personnel.

Dans le BTP où un seuil avait également été fixé (50 salariés), le remplacement de certaines entreprises par des unités plus petites a entraîné une réorganisation du secteur.

### B - LA DÉFISCALISATION

#### **1. Des chiffres ne facilitant pas la mesure des résultats**

L'évolution des demandes d'agrément n'a pas été significative et une part notable des opérations en est dispensée.

Le coût budgétaire concerne les seuls projets agréés et ne prend pas en compte, pour les DOM, l'accroissement des recettes fiscales induites.

La dépense fiscale porte sur tous les investissements défiscalisés, mais ne permet de connaître ni la part des investissements agréés et non, ni la répartition de l'aide fiscale par territoire, par secteur ou par type d'investissement.

Le nombre d'emplois que les investisseurs s'engagent à créer est indicatif.

## **2. Une appréciation qualitative de la défiscalisation**

- Des investissements majoritairement externalisés

Ils sont réalisés par des investisseurs extérieurs qui partagent l'avantage fiscal avec une entreprise locale exploitante : il s'agit généralement d'une TPE qui préfère une aide plus faible mais immédiate.

- Un agrément trop contraignant

La procédure, notamment au niveau central, manque de cohérence et de clarté, elle est lourde et nombreux de projets sont scindés pour y échapper.

- Un impact positif dans certains domaines

La défiscalisation en faveur du secteur des énergies renouvelables a contribué à accroître l'indépendance énergétique de l'Outre-mer et à préserver son environnement.

La navigation de plaisance, secteur important pour le tourisme, a connu un regain d'activité.

L'offre de logements a été fortement accrue dans ces territoires où les besoins sont très importants.

- Des objectifs non atteints

Les dispositions en faveur de la rénovation hôtelière n'ont pas eu l'effet escompté.

Les hôtels concernés, souvent construits grâce à la défiscalisation, comptent de nombreux propriétaires qui ne les ont pas entretenus et se désintéressent de leur réhabilitation.

La défiscalisation a eu des effets négatifs pour le logement social, dont la part a diminué alors que les flux s'orientaient vers les secteurs intermédiaire et libre.

Elle a en outre contribué au renchérissement du coût du foncier qui subit déjà les effets de la rareté générale des terres disponibles Outre-mer.

- La recherche-développement : les ambiguïtés du Code général des impôts

Une lecture littérale du CGI conduisant à conclure que les entreprises ne peuvent pas bénéficier de la défiscalisation pour leur R&D, peu d'entre elles y ont eu recours.

Pourtant selon l'interprétation retenue par les ministères de l'Outre-mer et des Finances, seules les entreprises exerçant exclusivement une activité de R&D sont exclues.

### III - QUELLES AMÉLIORATIONS PRÉCONISER AUJOURD'HUI ?

#### 1. Respecter l'engagement pluriannuel inscrit dans la loi de programme

En 20 ans, la défiscalisation a contribué à atténuer certains handicaps structurels de l'Outre-mer, à y renforcer le secteur marchand, à y diversifier les activités.

L'exonération de charges a été un facteur de compétitivité pour les entreprises des DOM confrontées à la concurrence des pays voisins aux coûts de travail beaucoup plus bas.

Les deux mesures ont été, sinon suffisantes pour assurer un véritable développement, du moins indispensables pour éviter une dégradation des économies ultramarines.

La loi a prévu qu'elles s'appliquent pendant 15 ans. Le projet de loi de finances pour 2006, en les remettant en cause, a ébranlé la confiance rétablie en 2003.

Le CES met en garde contre le danger de tels revirements effectués sans évaluation préalable .

#### 2. Aménager les dispositifs

##### a) Pour les exonérations de charges

- Éliminer les effets de seuil

Exonérer les entreprises quel que soit leur effectif, le montant de l'exonération restant calculé sur les 10 premiers salariés.

Prévoir des aménagements analogues pour le secteur du BTP.

- Étendre le bénéfice des exonérations à 1,5 SMIC

Identifier les secteurs très exposés spécifiques à chaque DOM et leur accorder, dans le DOM concerné, le bénéfice de l'exonération à 1,5 SMIC.

L'accorder également aux entreprises artisanales et aux TPE lorsqu'elles s'organisent en groupement.

- Subordonner les exonérations à des actions de formation.

##### b) Pour la défiscalisation

- Clarifier l'interprétation de la loi

Conduire la DGI à mieux prendre en compte l'esprit de la loi et accroître le rôle du ministère de l'Outre-mer dans le processus décisionnel.

Simplifier les montages fiscaux lorsque l'intérêt public est en jeu.

- Alléger la procédure d'agrément

Accroître la déconcentration et établir des règles claires en matière de refus et de délais.

Développer les modalités de contrôle *a posteriori*, particulièrement dans les secteurs sensibles.

Prévoir des dispositions facilitant l'intervention d'un repreneur en cas de défaillance de l'entreprise locale et rendre les monteurs financièrement responsables.

Améliorer la traçabilité des opérations sans agrément, en obligeant tout gérant de SNC à remplir annuellement un formulaire précisant le montant de ses investissements défiscalisés, leur nature et leur lieu de réalisation.

- Aider le tourisme autrement

Inclure le rachat de l'hôtel à rénover dans le champ de la défiscalisation.

Étendre le taux de 70 % à la rénovation du patrimoine architectural (maisons créoles).

Dans certaines collectivités (Mayotte, Guyane), accorder à la construction hôtelière le même traitement qu'à la rénovation.

Mais surtout prévoir des mesures autres que la défiscalisation, par exemple la séparation du financement de l'infrastructure et de l'exploitation.

- Réorienter l'aide au logement

Orienter davantage l'aide fiscale vers les secteurs social et intermédiaire.

Pour le secteur intermédiaire, alléger les contraintes pesant sur les promoteurs et faciliter l'accession-location.

Dans le secteur libre, réservier la défiscalisation aux logements occupés par leur propriétaire comme résidence principale.

Inclure le prix de revient du foncier dans le coût de l'acquisition.

Inviter l'État et les collectivités locales à accentuer leur politique de réserves foncières.

- Rendre éligible la R&D

Le développement Outre-mer ne pouvant passer que par la qualité de la recherche et donc par le soutien aux entreprises qui, par leur R&D, en permettent l'application, reformuler, voire abroger, l'article correspondant du CGI (199 undecies B 1 d).

- Conforter les fonds propres des entreprises

Ramener à 70 % la part de la souscription au capital d'une société qui doit être destinée à l'acquisition d'immobilisations corporelles et affecter les 30 % restants au financement des capitaux propres de l'entreprise, le taux de défiscalisation restant identique.

- Adapter plus finement les mesures

Mieux les différencier selon les handicaps spécifiques de chaque collectivité ou la nature des investissements.

Par exemple, en matière de biens mobiles et pour éviter leur vente hors du territoire sans être renouvelé, prévoir des délais de rétention plus longs ou imposer des conditions de remplacement.

### 3. Mettre en place des mécanismes d'évaluation

- Établir les bases pérennes d'une statistique permettant les évaluations

Pour des statistiques plus homogènes, développer les partenariats inter-institutionnels tant au niveau local qu'au niveau national, avec la DGI pour la défiscalisation.

Pour faciliter les comparaisons entre territoires, appuyer le projet d'étude du CEROM « *analyse économique comparative des régions ultra-périmétriques* ».

À court terme, en matière de défiscalisation, réaliser la consolidation des résultats issus de la comptabilisation des opérations agréées et des déclarations des contribuables.

- Définir des indicateurs spécifiques

Associer des indicateurs à chaque objectif mais définir également des indicateurs de contexte et de moyens permettant d'expliquer les résultats.

Privilégier les indicateurs par habitant en raison des fortes disparités démographiques.

Associer à cette démarche les responsables politiques, administrations, socioprofessionnels et statisticiens de chaque collectivité.

Inclure les socioprofessionnels dans la composition de la Commission d'évaluation au travers d'une représentation du CES.

Pour la défiscalisation, définir des indicateurs de niveau de vie et de développement économique.

Pour les exonérations de charges, prévoir des indicateurs relatifs à l'emploi salarié, mais aussi à l'évolution du travail illégal ou à la taille des entreprises.

\*

\* \* \*

En conclusion, le CES reconnaît le caractère indispensable des deux dispositifs pour l'Outre-mer. Toutefois, comme il l'avait déjà fait en 2003, il insiste sur la nécessité d'inscrire le développement de ces territoires dans une vision globale et prospective, impliquant à la fois l'État et chaque collectivité ultramarine.

\*

\* \* \*

Fondant ses appréciations sur le « *ressenti* » des acteurs locaux, le CES a pu vérifier l'impact positif des dispositifs d'exonération de charges et de défiscalisation mis en place par la loi - croissance de l'emploi salarié, baisse du travail illégal, diversification des activités, construction de logements - mais

aussi identifier des lacunes - effets de seuil, inadaptation à la rénovation hôtelière, effet négatif sur le logement social...

Il propose :

**1. d'aménager les mesures pour mettre un terme aux dérives constatées :**

- exonérer de charges sociales les entreprises quel que soit leur effectif, en maintenant le calcul de l'exonération sur les 10 premiers salariés ;
- en matière de défiscalisation, accroître la déconcentration, rendre plus transparentes les décisions concernant l'agrément et améliorer la traçabilité des opérations sans agrément ;
- orienter davantage l'aide fiscale vers le logement social et intermédiaire et, dans le secteur libre, la réserver aux logements occupés par leur propriétaires comme résidence principale ;
- rendre la recherche-développement éligible à la défiscalisation en reformulant, voire en abrogeant, l'article correspondant du code général des impôts (199 undecies B1d).

**2. de les adapter aux besoins spécifiques de l'Outre-mer :**

- diversifier les secteurs éligibles - et/ou les taux - en fonction des handicaps identifiés pour chacun des territoires ;
- aider le tourisme et l'hôtellerie autrement, par exemple en créant des sociétés foncières propriétaires du bâti et distinctes des entreprises exploitantes ;
- utiliser l'aide fiscale pour conforter les fonds propres des entreprises, compte tenu du nombre très élevé de TPE.

**3. de mettre en place des mécanismes d'évaluation également adaptés :**

- encourager la collaboration inter-institutionnelle pour des statistiques plus homogènes ;
- définir des indicateurs établis avec les acteurs locaux ;
- prévoir une représentation du CES dans la composition de la commission d'évaluation en cours de mise en place.

Rappelant qu'en remettant en cause les deux dispositifs, le projet de loi de finances pour 2006 a ébranlé la confiance rétablie en 2003, le CES souligne la nécessité de respecter l'engagement pluriannuel inscrit dans la loi de programme.

Pour autant, considérant ces mesures indispensables mais non suffisantes, il recommande d'inscrire le développement de l'Outre-mer dans une vision globale et prospective, impliquant autant l'État que chaque collectivité ultramarine.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 166 voix et 6 abstentions.**

\*  
\* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- M. Guy Dupont, président de la Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM) ;
- M. Philippe Leysse, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-mer au ministère de l'Outre-mer ;
- M. Jean-Raymond Mondon, président du Conseil économique et social régional (CESR) de La Réunion et représentant des CESR d'Outre-mer au sein de l'Assemblée des conseils économiques et sociaux régionaux de France (ACESRF) ;
- M. Christian Vernaudon, président directeur général de Air Tahiti.

**Personnalités rencontrées lors de la mission aux Antilles :**

**En Guadeloupe :**

Membres du Conseil économique et social régional de la Guadeloupe :

- M. Jocelyn Jalton, président du CESR (personnalités qualifiées) ;
- M. Louis Collomb ; 1 er vice-président du CESR (MEDEF) ;
- M. Jean-Marie Brissac, 2 ème vice-président du CESR (CGT) ;
- M. Henri Berthelot, 6 ème vice-président du CESR (CFDT) ;
- Mme Bernadette Pierrot-Cassin ; 7ème vice-président (CODERPAG) ;
- M. Gérard Alidor, 9 ème vice-président du CESR (UNSA) ;
- M. Eric Koury, 3 ème secrétaire du CESR (CCI de Pointe-à-Pitre) ;
- M. Jean-Charles Ancette, 4 ème secrétaire du CESR (CAF de la Guadeloupe) ;
- M. Jean-Marc Titeca-Beaudort, 6 ème secrétaire du CESR (jeune chambre économique) ;
- M. Nabajoth Eric, président de la commission des politiques publiques (UAG) ;
- M. Didier Payen, président de la commission économique du CESR.

Syndicat de l'hôtellerie de Guadeloupe :

- M. Nicolas Vion, président de la Fédération des associations des professionnels de l'hébergement et du tourisme de Guadeloupe ;
- M. Philippe Chevallier, directeur de la marina de Bas-du-fort, propriétaire de la société Antilles-Sail ;
- M. Philippe Godoc, président de l'Union des professionnels de l'animation touristique (UPAT) ;
- M. Patrick Vial-Collet, président du groupe des hôtels et des îles du Comité du tourisme des îles de Guadeloupe (MEDEF).

Services de l'État en Guadeloupe :

- M. Stéphane Grauvogel, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de la Guadeloupe ;
- Mme Joëlle Le Corre, directeur administratif du secrétariat général pour les affaires régionales de la Guadeloupe ;
- M. Jean-Jacques Ambroise, directeur départemental de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes ;
- M. Henri Jean-Baptiste, directeur des services fiscaux de la Guadeloupe ;
- M. Paul Girona, trésorerie générale de la Guadeloupe ;
- M. Jean-Louis Caze, directeur régional de l'Agence nationale pour l'emploi de la Guadeloupe ;
- M. Claude Leblanc, directeur du bureau action économique de l'État au SGAR ;
- M. Eddy Broussillon, directeur du recouvrement à la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) de la Guadeloupe ;
- M. Vincent Lemaire, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Guadeloupe ;
- M. Eric Dorsan, directeur des ASSEDIC de la Guadeloupe ;
- M. Jean-Louis Faure, délégué régional au tourisme, au commerce et à l'artisanat.

Comité de liaison interconsulaire :

- M. Eric Nelson, président de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe ;
- M. Daniel-Jean Dollin, directeur de la politique agricole et rurale et de la communication de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe ;
- M. Philippe Kalil, 2 ème vice-président de la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre ;
- M. Joseph Dracon, directeur du département appui aux entreprises et aux territoires à la Chambre de commerce et d'industrie de Pointe-à-Pitre ;

- M. Louis-Guy Faro, secrétaire général de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe ;
- M. Matthias Bini, chef de département DAET-Observation économique à la CCI de Pointe-à-Pitre ;
- M. Christophe Louis, président de la CGPME Guadeloupe, 5ème vice-président de la CCI de Pointe-à-Pitre.

**En Martinique :**

- M. Pierre Suedile, conseiller général de la Martinique ;
- M. Claude Pompière, président de la CCI de la Martinique ;
- M. Patrick Lecurieux-Durival, président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Martinique ;
- M. Frédéric de Reynal de Saint-Michel, président de l'Union des producteurs de banane de la Martinique ;
- M. Jean-Pierre Leoncedis, gérant de la société AGCO + immo ;
- M. Patrice Fabre, président directeur général de la société Karibea hotels ;
- M. Franck Chaudoye, directeur général de la société Solar electric.

**Membres du CESR de la Martinique :**

- Michel Crispin, président du CESR (UNSA) ;
- M. Louis-Daniel Bertome, 7<sup>ème</sup> vice-président du CESR (FDSEA) ;
- M. Gilles Marthe, 8<sup>ème</sup> vice-président du CESR (CFE-CGC).

**Association martiniquaise pour la promotion de l'industrie :**

- M. Pierre Marie-Joseph, président ;
- M. Alain Marraud des Grottes, vice-président ;
- M. Denis de Gentile, vice-président ;
- M. Henri Roche, trésorier ;
- M. Richard Crestor, secrétaire général.

**Services de l'État en Martinique :**

- M. Yves Dassonville, préfet de la Martinique ;
- M. Maurice Tubul, SGAR de la Martinique ;
- M. Alain Thébault, trésorier payeur général de la Martinique ;
- M. Antoine Dinkel, directeur des services fiscaux de la Martinique ;
- Mme Maryvonne Vidal, directeur subdivisionnaire.

**Entretiens particuliers du rapporteur :**

- M. Yves Dorner, gérant associé de la société Ingénierie financière et fiscale (I2F) ;
- M. Xavier Cohen, président directeur général de la société Fipromer ;
- M. Philippe Gendre, directeur Outre-mer de la Caisse d'épargne, responsable des montages fiscaux en personnes physiques.

***CONTRIBUTION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL  
AU LIVRE BLANC  
SUR UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION EUROPÉENNE***

*Synthèse de la communication présentée par M. Jean-Marc Roirant, au nom de la délégation pour l'Union européenne, adoptée lors de la réunion du Bureau du 11 juillet 2006.*

*M. Jean-Marc Roirant, président du groupe des associations, est vice-président de la délégation pour l'Union européenne et membre de la section des relations extérieures*

\*  
\* \* \*

La Commission européenne a publié, en février 2006, un *Livre blanc sur une politique de communication européenne* qui constate l'existence d'un «fossé» et d'un «déficit de communication entre l'Union et ses citoyens», et fait pour y répondre des propositions, soumises à consultation publique.

Convaincu que le projet européen souffre d'un manque d'appropriation civique et populaire, que les questions européennes doivent devenir une affaire intérieure et que le défi d'améliorer l'information et la communication entre les citoyens et l'Europe est l'affaire de tous, le Conseil économique et social a choisi d'y apporter sa contribution.

**I - LE LIVRE BLANC DRESSE UN CONSTAT LUCIDE QUANT À L'AMPLEUR DU DÉFI À RELEVER, MALGRÉ DES INSUFFISANCES**

- **Une communication souvent «à sens unique» et des consultations trop formelles**

Le Livre blanc note qu'«une démocratie ne peut prospérer que si les citoyens sont informés de la situation et que leur participation sans réserve est possible». Le manque de communication est en effet une des sources du manque d'appropriation civique des sujets européens, le nombre et la représentativité limités des participants aux consultations publiques risquant de rendre celles-ci formelles.

**- Un espace public européen insuffisamment développé**

L'espace public de la vie politique en Europe est surtout national. Or, en France, la place des sujets européens dans les campagnes présidentielle, législatives, voire européennes, est faible, les relations avec les instances de l'UE souvent présentées en termes manichéens et sa participation au financement de grands projets peu valorisée.

- **L'absence de prise en compte par le Livre blanc de la nécessité d'un projet mobilisateur**

Le Livre blanc affirme vouloir rompre avec cette situation et que « *la communication est indissociable de son contenu* », mais semble ensuite considérer que mieux expliquer l'UE et son évolution suffirait pour qu'elle soit comprise et acceptée.

Or **mieux communiquer ne suffira pas**. On ne naît pas européen, on le devient. Pour le CES, un **projet mobilisateur est nécessaire** pour créer les conditions « *d'une remise en appétit d'Europe* ». L'Union a la dimension politique, les capacités économiques, sociales et culturelles de proposer un tel projet. Il faut expliciter davantage les politiques conduites (élargissement, devenir du projet constitutionnel, choix budgétaires...) car, pour comprendre l'Europe, il faut **la connaître dans ses projets**. La Stratégie de Lisbonne peut en être un élément si elle préserve l'équilibre entre piliers économique, social et environnemental.

- **L'imprécision du rôle des corps intermédiaires et l'absence de mention d'un dialogue civil en émergence**

Le Livre blanc mentionne le rôle des organisations de la société civile sans dire comment le favoriser. Or les institutions communautaires ne pourront, **sans médiation, entamer un dialogue avec 450 millions de citoyens**.

Le **dialogue civil**, qui peut être appréhendé comme le **dialogue structuré intervenant, au-delà du champ réservé au dialogue social, entre les institutions de l'UE et la société civile**, n'est pas cité. Une place devrait revenir dans ce cadre aux parties prenantes pour **enrichir, par la démocratie participative, la démocratie représentative**. Comme le dialogue social, il doit être **institutionnalisé**, ses partenaires identifiés et reconnus.

## **II – DES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES MODESTES EN MATIÈRES DE COMMUNICATION**

- **La définition de principes communs**

Le code de conduite européen de communication proposé par le Livre blanc pourrait servir à préciser les **règles à respecter** par la Commission dans ses consultations. Le maintien d'un équilibre entre les **langues** de l'UE est aussi souhaitable, l'anglais prédominant dans les faits.

- **Une information sur l'Union insuffisante dans les médias, notamment à la télévision**

Le traitement dans les médias des sujets européens, perçus comme complexes et relevant de la politique étrangère, reste insuffisant en France. Y concourent le sentiment que l'Europe intéresse peu le public, le manque d'images diffusables et la barrière de la langue.

Le Livre blanc propose la **fourniture aux médias** par l'UE de données européennes d'actualité, d'images par le biais *d'Europe by Satellite* (EBS) et des actions de sensibilisation aux Technologies de l'information et de la communication (TIC).

Pour le CES, le traitement des affaires européennes doit être inscrit parmi les **obligations du service public audiovisuel**, un renforcement de la formation des journalistes sur l'Europe et la collaboration entre journaux régionaux des États membres étant favorisés. L'UE doit être promue **sous forme ludique**, à travers fictions, débats, documentaires ou jeux télévisés valorisant son histoire ou montrant son **implication dans la vie quotidienne**.

- **La compréhension de l'opinion publique européenne, enjeu majeur**

Le Livre blanc souligne la nécessité de connaître l'état de l'opinion, mais ses propositions (création d'un réseau d'experts nationaux ou Observatoire supplémentaire) ne sont pas à la hauteur des enjeux. L'organisation envisagée de débats publics entre institutions de l'UE et organisations de la société civile après les sondages Eurobaromètres pose, au niveau européen, la question de la représentativité des organisations choisies.

Pour le CES, la société civile peut apporter une **contribution croissante au plan européen** : le rôle des CES nationaux devrait s'enrichir, en lien avec le Comité économique et social européen (CESE), par des saisines gouvernementales régulières sur les sujets européens.

### **III – L'IMPLICATION DES CITOYENS DOIT ÊTRE CONFORTÉE**

- **Des propositions du Livre blanc qui mettent l'accent sur la création d'espaces communs virtuels et la collaboration entre institutions**

Pour mieux impliquer les citoyens, le Livre blanc propose de renforcer la dimension européenne de l'**éducation civique**, de relier numériquement les bibliothèques européennes, de créer de **nouveaux espaces de rencontre**, d'améliorer les **programmes de visite** des organes de l'UE, d'accroître les **déplacements sur le terrain** des Commissaires européens et de compléter les sites web de l'UE par des forums en ligne.

- **Des propositions qui doivent pour le CES être renforcées afin de concerner le plus grand nombre**

Concernant l'éducation, la dimension européenne doit être accrue dans les **contenus d'enseignement** et mieux intégrée aux programmes de formation initiale ; l'enseignement précoce des langues étrangères doit concerner tous les enfants et les notions de base sur les institutions et la culture européennes incluses dans le « socle commun des connaissances » avec une **approche transversale** ; tout futur enseignant ou cadre de l'éducation devrait faire un séjour dans un autre État membre ; il faut favoriser à tous niveaux les jumelages entre écoles des États membres.

Plutôt que d'accroître le nombre des lieux d'information sur l'Europe, mieux vaudrait **déterminer**, avec le soutien de structures de terrain, les endroits où **public** et jeunes se rendent **spontanément** et en faire des lieux d'information, de vie et de débats « européanisés et labellisés », en faisant mieux connaître la participation financière de l'UE à des projets intéressant la vie quotidienne de la population.

Pour **développer les rencontres interpersonnelles**, la mobilité des jeunes en Europe doit être favorisée, le Programme Erasmus étendu aux apprentis, des programmes du même type conçus pour les travailleurs, la notoriété du Programme jeunesse de la Commission renforcée et un Office européen de la jeunesse créé pour fédérer ses actions ; un pôle Europe pourrait être mis en place dans les universités ; le projet du service civique obligatoire devrait être articulé avec le service volontaire européen.

Il est temps que **l'Union assume le coût d'une Europe citoyenne**. Pour unir autour de projets communs les Européens, il faut s'appuyer sur les organisations (professionnelles, syndicales, associatives) conduisant des projets concrets sur le terrain et accompagner leurs efforts, créer des **statuts européens pour les associations et la mutualité européennes**, apporter un soutien communautaire aux organisations voulant constituer des réseaux européens et faciliter l'accès aux aides européennes.

Il convient aussi de **promouvoir l'esprit européen** sur le plan symbolique, en rendant plus visible la Journée de l'Europe du 9 mai et en systématisant le double pavage des édifices publics.

#### **IV – CONSTRUIRE UN ESPACE PUBLIC EUROPÉEN PAR UNE ACTION PARTENARIALE**

Si le Livre blanc souhaite une meilleure coordination entre acteurs européens et institutions communautaires, ainsi qu'associer États membres, niveaux régional et local, partis politiques et organisations de la société civile, sa tonalité reste inter-institutionnelle.

- Améliorer la coordination à l'échelon européen

**Pour le CES**, l'élaboration d'un **agenda communautaire** inscrivant dans un calendrier les priorités à traiter est fondamentale pour permettre **l'implication des citoyens**, la préparation de débats publics, de consultations, **un suivi et une évaluation réguliers**.

Il faut utiliser un langage compréhensible, assurer la disponibilité des documents de l'UE dans ses diverses langues, mettre l'accent sur son rôle en tant qu'entité agissante à l'international et sur ses réalisations concrètes.

- Un renforcement du débat européen à l'échelon national

Le Livre blanc note à juste titre le rôle des États membres et du débat national.

Pour le CES, c'est en donnant aux citoyens la possibilité de faire connaître leur point de vue, de nourrir la réflexion en amont que les décisions des autorités publiques seront plus pertinentes, mieux comprises et partagées. Il faut alors **construire les réseaux** et instituer les cadres du fonctionnement d'une démocratie participative, **essentielle à une démocratie représentative** qu'il convient de renforcer.

Une meilleure coordination de l'information européenne est nécessaire en France. Faire des sujets européens une dimension permanente du débat public et social suppose de **rattacher au Premier ministre le ministère des Affaires européennes**, de renforcer au Parlement la place accordée aux débats européens

et les liens entre parlementaires nationaux et élus français du Parlement européen. Mieux prendre en compte la dimension européenne dans les débats portés par les partis politiques est nécessaire. La formation continue des fonctionnaires sur l'Europe doit être confortée, les échanges avec des fonctions publiques étrangères favorisés.

- **La dimension régionale et territoriale**

Selon le CES, les **collectivités régionales et locales** sont un maillon essentiel pour diffuser l'information et animer le débat citoyen sur l'Europe. Les **Conseils économiques et sociaux régionaux** jouent un rôle important en permettant de comprendre les problématiques européennes à travers l'examen concret des situations locales.

- **Une implication accrue des organisations de la société civile**

Le **Conseil économique et social**, qui représente en France la société civile organisée, a amplifié ces dernières années son implication sur les thèmes européens et initié un **renforcement de ses liens** avec le CESE ; participer aux **consultations publiques** lancées par la Commission en est une modalité ; sa consultation **avant chaque sommet européen** important y contribuerait.

Les **organisations de la société civile** représentées au CES, dont beaucoup ont un relais ou une affiliation à Bruxelles, jouent un rôle majeur pour diffuser l'information sur les sujets européens, faire vivre le débat sur le terrain et servir de relais auprès des instances de l'UE. Un **réseau partenarial d'échanges** devrait susciter entreprises et syndicats à mieux informer et former cadres et travailleurs ; **l'action des comités d'entreprises européens** doit être reconnue et soutenue. **Associations et ONG**, espaces privilégiés d'expression et d'éducation à la citoyenneté, sont un lien essentiel entre citoyens et pouvoirs publics. Un **réseau de relations entre les acteurs français** doit être bâti à Bruxelles auprès de la Représentation permanente pour favoriser leur synergie et leur influence.

\*

\* \* \*

**La communication a été approuvée par le Bureau du Conseil économique et social au sein duquel sont représentés tous les groupes qui constituent l'assemblée après avoir été adoptée par la délégation pour l'Union européenne à la majorité des nombres présents (13 voix pour et 1 abstention).**

\*

\* \* \*

**Auditions effectuées par la délégation :**

- M. Jean-Michel Blier, chef du service politique de France 3 ;
- M. Stephen Boucher, secrétaire général du groupement d'études et de recherche « Notre Europe », auteur du *Policy Paper Démocratiser la démocratie européenne : quelles voies pour une délibération inclusive et transnationale de qualité ?* ;
- M. Michel Delebarre, ancien ministre d'État, président du Comité des régions de l'Union européenne, député maire de Dunkerque ;
- M. Michel Herbillon, député maire de Maisons-Alfort, auteur du rapport *La fracture européenne après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe* ;
- M. Philippe Herzog, ancien député européen, président de « Confrontations Europe », auteur de l'ouvrage *Le bonheur du voyage – Éthique, actions, projets pour relancer l'Europe* ;
- M. Jean-Marie Montel, directeur général adjoint de « Malesherbes Publications » (Groupe « La Vie – Le Monde ») ;
- Mme Babette Nieder, secrétaire générale du collectif « Génération Europe 21 » ;
- Mme Laurence de Richemont, chef de représentation adjoint de la Commission européenne en France ;

La délégation a également effectué un déplacement au Comité économique et social européen (CESE) pour rencontrer M. Roger Briesch, son vice-président, ainsi que M. Jan Olsson, rapporteur de l'avis du CESE *La représentativité des organisations européennes de la société civile dans le cadre du dialogue civil* (CESE 240/2006).

**INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE, RISQUES FINANCIERS  
ET STRATÉGIES DES ENTREPRISES  
(autosaisine)**

*Synthèse de l'avis présenté par M. Roger Mongereau, au nom de la section des finances, lors de l'assemblée plénière des 26 et 27 septembre 2006.*

*M. Roger Mongereau, membre du groupe des entreprises privées, est membre de la section des finances.*

\*  
\* \* \*

« *L'intelligence économique (IE), c'est la maîtrise et la protection de l'information stratégique utile pour tous les décideurs économiques* ». Cette définition de M. Alain Juillet, Haut responsable chargé de l'IE, est celle retenue par le CES qui a souhaité traiter l'IE appliquée aux PME.

L'avis dresse le bilan des pratiques en entreprise et évoque le rôle que peuvent jouer les autres acteurs, en particulier l'État qui doit impulser et faciliter la mise en œuvre de stratégies d'IE. L'importance croissante de l'économie de la connaissance et de l'innovation rend cette démarche essentielle, la maîtrise de l'information étant désormais incontournable.

#### **I – LES PROPOSITIONS CONCERNANT LES ENTREPRISES**

Elles se déclinent de manière défensive mais aussi offensive, pour faire de l'IE un outil de conquête des marchés.

Les grandes entreprises sont à cet égard mieux armées que les petites. Aussi, un effort particulier doit être porté sur les PME au regard de leur importance dans le tissu économique et de leur poids en matière d'emploi et de croissance.

##### **A - SENSIBILISER**

La sensibilisation des dirigeants d'entreprise est primordiale. Seule une forte implication des dirigeants est susceptible de mobiliser tout le personnel et d'autoriser une adaptation des structures. L'appui sur les représentants du personnel est essentiel.

##### **B - FORMER**

Une formation adéquate doit être organisée à l'intention d'une très large part du personnel de manière directe (stage, conférence) ou indirecte lorsque les bénéficiaires de formations partagent leurs savoirs avec le reste du personnel. Partager l'information implique souvent de changer les mentalités.

#### C - ORGANISER

Une réflexion globale sur le fonctionnement de l'entreprise est indispensable. Un conseil externe peut être nécessaire, notamment pour les PME qui, souvent, n'ont ni les structures ni les moyens d'embaucher des spécialistes de l'IE alors que le chef d'entreprise n'a lui-même que peu de temps à y consacrer. De multiples cabinets offrent ce type de prestations. Il conviendrait cependant d'instaurer une charte professionnelle ou un label validé par un comité placé sous l'autorité du Haut responsable à l'IE.

Les entreprises doivent être attentives aux stratégies de déstabilisation. L'IE doit permettre de les prévenir, voire d'y répondre rapidement lorsqu'elles se produisent.

Plus généralement, le chef d'entreprise doit être sensibilisé sur la nécessité de se protéger par un plan de sauvegarde en cas de sinistre, d'intrusion ou de crises diverses. Testé et constamment réadapté, il doit être connu et validé des acteurs de l'entreprise.

#### D - ANTICIPER LES ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES

L'entreprise socialement et éthiquement responsable est une nouvelle valeur aujourd'hui incontournable. Le législateur a suivi cette mutation en édictant un certain nombre de normes. Ces nouvelles contraintes (développement durable, respect des droits sociaux, transparence financière et lutte contre la corruption) peuvent aussi constituer à terme des atouts stratégiques de l'entreprise.

Le dialogue entre partenaires sociaux dans l'entreprise et la négociation d'accords cadres internationaux favorisent l'IE collective et la compétitivité des entreprises.

#### E - BREVETER LES INNOVATIONS

Le dépôt d'un brevet est souvent très coûteux pour les PME, surtout lorsqu'il implique des traductions. Il est toutefois indispensable et les contacts avec l'INPI doivent être conduits très en amont.

### **II - LES PROPOSITIONS CONCERNANT LES FACILITATEURS**

Beaucoup a déjà été fait, mais les facilitateurs auxquels s'adressent les PME doivent accentuer leur effort de coordination, convaincre et former davantage.

#### A - COORDONNER ET RATIONALISER

La coordination et le travail en réseau doivent être encouragés afin de faciliter l'accès des PME aux techniques d'IE.

L’instauration d’un plan national d’IE par l’association des chambres françaises de commerce et d’industrie devrait faciliter, via les chambres consulaires locales, la transmission d’outils adaptés aux PME. Les structures légères sont à encourager ainsi que la mutualisation des dépenses. Le réseau des CCI à l’étranger est un outil intéressant.

Le CES salue l’action de l’ADIT et de l’association Vigilances. Les coûts de leurs missions pourraient progressivement faire l’objet de partenariats publics-privés. Les pôles déconcentrés de l’ADIT pourraient jouer un rôle pivot dans la structure-réseau, favorisant l’IE dans certains secteurs d’activité au niveau territorial.

#### B - DÉVELOPPER DES FORMATIONS CONTINUES

Des actions de formation à l’IE existent déjà dans certaines écoles de commerce et d’ingénieurs. Des organisations professionnelles, comme celle de la plasturgie, ont mis en place des modules adaptés aux chefs d’entreprise. Ces initiatives doivent être évaluées, réajustées si nécessaire et généralisées. Une labellisation des cursus et des organismes formateurs devrait être instaurée et validée, sous l’autorité du Haut responsable à l’IE.

#### C – AMÉLIORER LE FINANCIEMENT ET L’ACCOMPAGNEMENT

Le rôle d’OSEO doit être renforcé afin qu’il puisse garantir des crédits destinés à financer des programmes d’IE.

Les *Business links* anglais pourraient être transposés. Au-delà du soutien financier, ils offrent aux entreprises un véritable accompagnement ainsi qu’une mission de conseil. Leur structure (entreprise de type privé) recueille la confiance des chefs d’entreprises.

#### D - ENCOURAGER LES ACTIONS LOCALES

Les Conseils régionaux, à travers les missions de développement économique qui leur ont été conférées par les lois de décentralisation, doivent porter l’IE en partenariat avec d’autres acteurs. Ils doivent coordonner les diverses actions de formation, veiller à leur adéquation à l’emploi, développer les contrats qualifiants, concourir au financement des stratégies d’IE dans les PME et, plus généralement, aider au dialogue social territorial.

Les CESR déploient des opérations de sensibilisation à l’IE au niveau régional. Les actions de proximité sont mieux adaptées au contexte, donc plus efficaces.

### III – LES PROPOSITIONS CONCERNANT L’ÉTAT

L’action de l’État peut être déterminante, ainsi que le montrent les expériences menées dans des pays précurseurs. Il s’agit de rendre plus efficaces les moyens consacrés à l’IE, de préférence par redéploiement. L’État doit

encourager, impulser puis laisser se développer les initiatives privées. De plus, il doit s'appliquer à lui-même une politique d'IE .

#### A - ASSOCIER DAVANTAGE LES ACTEURS ÉCONOMIQUES À LA PRÉPARATION DES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

L'État doit accroître son influence dans les instances internationales, ce qui suppose d'accorder une forte priorité à la préparation des négociations : organiser le recueil de tous les avis très en amont, diffuser les informations utiles tout au long du processus de négociation. Ensuite, il faut déployer des moyens pour parvenir à convaincre grâce à de solides études, une présence physique et des actions de lobbying.

#### B - PRATIQUER LA PROSPECTIVE

L'État doit se doter de véritables outils de prospective. À cet égard, l'instauration du Centre d'analyse stratégique, calé sur les objectifs de Lisbonne, représente un espoir.

#### C - APPUYER LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES

- L'État doit utiliser au mieux le réseau international dont il dispose

Désormais dans les ambassades, les missions économiques regroupent les anciens PEE et les anciennes agences financières alors qu'Ubifrance synthétise et diffuse les informations. Les services fournis par les douanes, consultables sur internet, mériteraient d'être mieux connus et les CCI françaises à l'étranger pourraient être davantage utilisées.

Au plus haut niveau diplomatique, le souci du développement des exportations devrait être porté sans pudeur excessive.

#### D - POURSUIVRE LE DÉPLOIEMENT TERRITORIAL

Il convient de poursuivre le déploiement territorial de l'IE déjà engagé par la sensibilisation des préfets de région aux nouvelles structures, en liaison avec les chargés de mission de défense économique auprès des TPG. Les entreprises dont la filière aura souscrit à un « pack IE » devraient être aidées.

L'activité des pôles de compétitivité et des pôles d'innovation devra donner lieu à une évaluation pour s'assurer que les PME y sont effectivement intégrées. Des pôles spécialisés doivent permettre de rivaliser avec des concurrents disposant de gros moyens. La solution européenne (cf. l'aéronautique) doit être privilégiée.

Le CES se félicite du dispositif lancé en 2005 par le ministère de l'Intérieur pour doter les régions de réseaux de correspondants « IE » issus du corps préfectoral, de comités de pilotage associant tous les partenaires et de correspondants chargés de veiller à la sécurité des entreprises. Il se réjouit de la création d'une division « IE » au sein de l'INHES avec pour vocation l'animation de ce réseau.

Ce dispositif doit susciter la confiance des entreprises, être évalué et aménagé si nécessaire.

#### E - COMPRENDRE LES BESOINS DES ENTREPRISES

Pour apporter une aide efficace aux PME, l'État doit comprendre leurs besoins et les satisfaire au mieux en clarifiant et simplifiant les démarches administratives, en rendant plus accessibles l'information utile et les rapports dont disposent les diverses administrations, en instaurant des guichets ou portails uniques, en établissant un véritable partenariat entre les missions économiques et les PME.

L'État doit se conduire davantage en partenaire des entreprises, en mettant à leur disposition toutes les compétences dont il dispose, en facilitant leur fonctionnement et en créant la confiance.

#### F - DÉFENDRE LES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES NATIONAUX

L'État doit, sans naïveté, prendre des mesures de défense des secteurs stratégiques pour protéger les intérêts nationaux vitaux, comme il l'a fait en soumettant certains investissements étrangers à autorisation préalable. Les prises de contrôle indirectes de sociétés par des organisations criminelles doivent être combattues et les moyens donnés aux autorités de régulation pour réagir.

L'État doit s'assurer que la recherche et l'innovation française bénéficient d'une notoriété suffisante et sont évaluées sans biais culturel. Le CES suggère une traduction systématique en français et en anglais des textes de diffusion internationale.

#### G - DÉFINIR UNE STRATÉGIE

La mise en œuvre de politiques publiques d'IE et la réflexion engagée au niveau de l'élaboration des normes doivent être saluées, ainsi que l'action menée par le Haut responsable chargé de l'IE. Le CES approuverait l'idée d'un comité interministériel directement rattaché au Premier ministre avec une arborescence régionale, regroupant des services, stabilisant ainsi les coûts et gagnant en efficacité.

Des domaines d'excellence pourraient être identifiés sur lesquels les efforts publics seraient concentrés, de préférence avec nos partenaires de l'Union européenne. Dans ces secteurs, la filière recherche-formation-production devrait être soignée et nos atouts valorisés.

Tout en respectant les règles du jeu international, l'État peut enfin donner du sens à des stratégies nationales en mobilisant les différents acteurs autour de grands défis économiques, sociologiques ou écologiques de demain tels l'indépendance énergétique, la réduction des gaz à effet de serre...

#### **IV - L'INTELLIGENCE ÉCONOMIQUE AU NIVEAU EUROPÉEN**

La Stratégie de Lisbonne constitue une première manifestation de la volonté de créer une politique européenne de puissance économique. Cette initiative doit être saluée. Pour autant, il n'est pas certain que les programmes nationaux qui en découlent s'inscrivent parfaitement dans cette stratégie. Un meilleur suivi de la réalisation des objectifs doit être opéré. Le manque de moyens budgétaires de l'UE doit constamment être dénoncé.

##### **A - SE DONNER DES MOYENS FINANCIERS**

Il conviendrait que la Commission européenne dispose des moyens nécessaires pour mettre en œuvre les axes d'action décrits dans sa communication de la fin 2005 sur les PME. Les crédits attribués aux PME dans le cadre du 6ème PCRD ne représentent que 15 % du total et sur la période 2000-2006, les PME ont reçu 11 % du montant des fonds structurels. Ces chiffres sont bien inférieurs à la contribution des PME au PIB de l'UE.

##### **B - METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE INDUSTRIELLE EUROPÉENNE**

L'UE devrait construire une véritable politique industrielle préservant ses intérêts vitaux et permettant la constitution de grands groupes compétitifs notamment dans les secteurs stratégiques.

Elle devrait mieux prévenir des prises de contrôle hostiles dans certains secteurs stratégiques ou parvenir à les contrer.

Le CES estime fondamental de veiller à ce que la France puisse être physiquement présente et influente très en amont dans les négociations internationales. Les lois et les normes édictées, puis leurs transpositions en droit national doivent être en cohérence avec les choix politiques et industriels qu'elle conduit.

La France doit renforcer l'efficacité de son action auprès des autorités européennes et notamment de la Commission par un lobbying intense et un suivi attentif des négociations.

##### **C - PLAIDER POUR UN ESPACE EUROPÉEN DE JUSTICE**

Dans le cadre de la lutte contre la fraude et la contrefaçon, le CES réitère la proposition faite en 2004 pour la création d'un procureur européen indépendant chargé de la protection des intérêts financiers de l'Union et la mise en place d'un Parquet européen.

##### **D - PROPOSER UNE « SBA » EUROPÉENNE**

La SBA aux États-Unis coordonne les actions en faveur des PME. L'UE devrait se doter d'une structure semblable. Le représentant à la Commission pour

les PME pourrait être l'embryon de cette nouvelle structure et veiller aux intérêts des PME lors de l'élaboration des directives.

Comme membre de l'UE, la France doit également s'investir pleinement dans la définition d'une véritable politique d'intelligence économique européenne dont la stratégie de Lisbonne constitue un premier pas.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 194 voix contre 1 et 4 abstentions.**

\*

\* \* \*

#### **Auditions effectuées par la section :**

- M. Alain Juillet, Haut responsable chargé de l'intelligence économique au secrétariat général de la Défense nationale ;
- M. Bernard Carayon, député du Tarn, chargé par le Premier ministre d'une mission de structuration et de coordination de l'information aux entreprises en matière de normes auprès du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Christian Harbulot, directeur de l'école de guerre économique ;
- M. Jean-Gérard Blanc, directeur de l'information à la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) ;
- M. Bernard Massas, délégué général d'Ucaplast, Union des syndicats de PME du caoutchouc et de la plasturgie, accompagné de M. Vincent Lemaitre, directeur général d'Heurteaux, manufacture de caoutchouc ;
- M. Jean-Michel Roulet, président de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

#### **Entretiens effectués par le rapporteur :**

- M. Rémy Pautrat, Préfet, président de l'Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises ;
- M. Gérard Pardini, chef de la division de l'intelligence économique et de la normalisation à l'INHES ;
- M. Franck Bulinge, chercheur à l'université de Toulon, collaborateur du Haut responsable chargé de l'intelligence économique ;
- M. Philippe Caduc, président-directeur général de l'ADIT ;
- M. Michel Guilbaud, directeur général d'OSEO ;
- Mme Christine Laï, directrice générale de l'Union des fabricants ;
- M. Michel Canton, chef d'entreprise, directeur du groupe Stago international ;

- M. Timon, chef d'entreprise ;
- M. Dominique Deberdt, Observatoire de la propriété industrielle ;
- M. François-Régis Hannart, documentation et information, INPI ;
- M. Daniel Naftalski, président du comité intelligence économique du MEDEF ;
- M. Gérard Mancret, membre de la CCI de Grenoble et membre du comité exécutif de la CGPME ;
- M. Philippe Clerc, directeur de l'intelligence économique, de l'innovation et des TIC à l'ACFCI ;
- M. Michel Dieudonné, président du groupe de travail national intelligence économique de l'ACFCI, président de la CRCI de Franche-Comté ;
- M. François Asselineau, inspecteur général des finances au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Emmanuel Montanié, chargé de mission à la direction des affaires internationales, adjoint de Mme Catherine Minard, directrice des affaires internationales au MEDEF ;
- M. Olivier Macarez, responsable des opérations et des finances chez Subrenat ;
- Dr Jean Frismand, directeur de Cousin Biotech ;
- M. Benoît Clouet, consultant, Société nationale d'intelligence stratégique ;
- M. Jean-Paul Blanc, directeur de l'agence Nord-Pas-de-Calais de la Société nationale d'intelligence stratégique ;
- M. Jean-Marie Monnier, contact designer, French Cancan.

#### **Liste des personnalités rencontrées aux États-Unis**

- **Ambassade de France à Washington**
  - Son Excellence Jean-David Levitte, ambassadeur de France ;
  - Mme Geneviève Chedeville-Murray ;
  - Mme Marianne Faessel-Kahn, chef de secteur du service juridique ;
  - M. Jérôme Fabre, conseiller économique et industriel ;
  - Mme Céline Alix, attachée en politique commerciale ;
  - M. Éric Poulain, conseiller commercial ;
  - Mme Brune Mesguish-Jacquemin, experte en propriété intellectuelle ;
  - M. Nicolas de Leffe ;
  - M. Alexandre Rinaudo ;
  - M. Francis Jouanjean ;
  - M. Éric Bujon.

- **Département d'État**
  - Ms. Nancy Smith-Nissley ;
  - Ms. Manny Rosales ;
  - Mr. Gregory N. Mayberry.
- **United State Patent and Trademark Office**
  - Mr. David Sanders ;
  - Mr. John Rodriguez ;
  - Mr. Todd Krueckeberg ;
  - Ms. Elizabeth Shaw.
- **Department of Commerce**
  - Mr. John Larsen ;
  - Mr. Patrick L. Kirwan.
- **Federal Bureau of Investigation**
  - Mr. Clayt Q. Lemme ;
  - Mr. Kevin Ceralock ;
  - Ms. Teresa Lange.
- **Department of Defense**
  - Mr. Gary A. Powell, adjoint au directeur industriel ;
  - Ms. Karen Kay ;
  - Mr. James Bullock ;
  - Mr. Michael Caccuito ;
  - Ms. Margaret Meehan.
- **Centre for Strategy and International Studies**
  - Mr. Pierre A. Chao ;
  - Mr. James Lewis ;
  - Mr. Jeremiah Gertler.
- **Summit in site**
  - Ms Judith Bradt

**RÉFORMER LES TUTELLES**  
**(autosaisine)**

*Synthèse de l'avis présenté par Mme Rose Boutaric, au nom de la section des affaires sociales, lors de l'assemblée plénière des 26 et 27 septembre 2006.*

*Mme Rose Boutaric, membre du groupe de la CGT FO, est membre de la section des affaires sociales.*

\*  
\* \* \*

De nombreux rapports officiels ont mis en évidence les dysfonctionnements et les dérives de notre système de protection des majeurs vulnérables. En effet, la France compte aujourd’hui plus de 700 000 mesures de protection pour seulement 80 juges des tutelles en équivalent temps plein. Les gérants de tutelle n’ont ni statut ni rémunération clairement définis, les tribunaux sont débordés, les psychiatres et les gérontologues chargés d’évaluer l’état mental de la personne sont en nombre insuffisant et les magistrats ne sont pas en mesure de contrôler efficacement la gestion des comptes. Surtout, les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité, posés par la loi du 3 janvier 1968, ne sont plus aujourd’hui strictement respectés.

Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, de voir prospérer les cas de maltraitance et les abus tutélaire, régulièrement dénoncés par les familles et les associations. Au-delà des défaillances individuelles, cette situation inacceptable est le résultat des lacunes de notre système de protection qu'il convient de réformer.

Préparé de longue date, concerté avec les professionnels, le projet de réforme en cours recueille, s’agissant de ses principales dispositions, un large consensus comme a pu le constater la section des Affaires sociales lors des nombreuses auditions qu’elle a organisées. Pour le Conseil économique et social, cette réforme très attendue devrait maintenant trouver une consécration législative et réglementaire aussi rapidement que possible.

**I - LE CONSTAT : UN DISPOSITIF JURIDIQUE AUJOURD'HUI INADAPTÉ**

En dépit de la pertinence des principes fondateurs de la loi de 1968, le dispositif de protection des majeurs vulnérables est aujourd’hui doublement inadapté. D'une part, le cadre juridique manque de cohérence et se trouve de plus en décalage par rapport à celui des autres pays européens. D'autre part, ce dispositif est insuffisamment régulé et contrôlé.

## A. LE DISPOSITIF ACTUEL

### **1. Les différents régimes de protection**

Trois régimes de protection sont prévus par la loi du 3 janvier 1968 : la sauvegarde de justice, la curatelle et la tutelle. La mise sous tutelle ou curatelle est décidée en fonction du degré d'altération des facultés mentales ou corporelles du majeur et de l'ampleur de la protection dont il a besoin. Elles obéissent à un certain nombre de principes communs. L'éventail des mesures de protection assure ainsi une certaine souplesse dans leur mise en oeuvre.

De plus, la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966, inscrite dans le Code de la Sécurité sociale, organise la tutelle aux prestations sociales adultes. Les bénéficiaires de la TPSA présentent un profil socio-économique particulier qui les distingue des bénéficiaires de la tutelle civile.

### **2. Les modes de représentation de la personne**

Deux grands systèmes de tutelle existent : la tutelle familiale, qui fait reposer la charge de la tutelle sur la famille, fréquemment revendiquée dans le cas des jeunes majeurs handicapés mentaux, et la tutelle publique, qualifiée aussi d'administrative, laquelle peut revêtir deux formes : la tutelle en gérance et la tutelle d'État.

## B- UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI INADAPTÉ

La croissance du nombre des personnes placées sous tutelle s'explique en grande partie - par l'allongement de l'espérance de vie et le vieillissement corrélatif de la population. Au-delà de ce phénomène démographique, les mesures de tutelle et de curatelle ont été utilisées comme une facilité permettant de traiter les situations des personnes confrontées à de graves difficultés d'existence résultant d'épisodes dépressifs ou de simples accidents de la vie : perte d'emploi, perte de logement, séparation familiale, surendettement, détresse sociale notamment.

### **1. Un droit contourné**

- **Les principes fondateurs sont battus en brèche**

Tout en conservant leur pertinence et leur originalité, force est de constater que les trois grands principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité fondateurs de la loi de 1968 ne sont plus strictement respectés.

- **Les procédures sont détournées**

Si le cumul entre tutelle aux prestations sociales adultes (TPSA) et régime civil d'incapacité est juridiquement possible, le cumul des financements est interdit. Le Conseil économique et social note parfois un doublement de ces deux mesures. Elles sont prononcées par les juges pour les financer à un taux plus

élevé de manière à compenser le manque d'harmonisation et les faibles taux de rémunération.

De fait, cette pratique revient à faire financer les mesures de protection de la loi de 1968 par les Caisses d'allocations familiales, ce qui constitue un transfert de charges. Ainsi, le nombre des demandes d'ouverture de TPSA a été multiplié par trois entre 1988 (3 711 mesures) et 2003 (11 369 mesures).

- Un droit concurrencé par d'autres sources de droit

Si pendant longtemps, seul le patrimoine a fait l'objet d'une réelle protection en droit français, le juge a peu à peu élaboré une jurisprudence autour des droits de la personne.

Ainsi, de nombreux textes traitent des droits de la personne, sans compter les diverses chartes existantes, par exemple, la charte du malade hospitalisé en 1995.

## **2. Un dispositif insuffisamment régulé**

Si, le Conseil économique et social constate une augmentation continue du nombre des personnes placées sous protection juridique s'expliquant, dans une large mesure, par une tendance démographique lourde, à savoir l'allongement de la durée de vie, il s'inquiète de l'absence de mécanismes efficaces de régulation des flux de demandes de mise sous protection, mais également de l'insuffisance de statistiques recensant de façon exhaustive la population des majeurs protégés.

- L'augmentation du nombre des mesures

Sans compter les tutelles aux prestations sociales adultes, plus de 700 000 personnes, soit plus de 1 % de la population française, se trouvent actuellement sous un régime de protection juridique (tutelle, curatelle, sauvegarde de justice).

Le taux de croissance de ces mesures est d'environ 8 % par an. Le Conseil économique et social s'alarme des prévisions qui porteraient le nombre des personnes protégées à 800 000 en 2010 et pourraient même avoisiner un million de personnes.

- Des garanties procédurales insuffisantes

Actuellement, le juge a le droit de requérir toutes mesures d'information qu'il jugera utiles étendant ainsi ses investigations dans l'environnement de la personne considérée. Toutefois, les pratiques en matière d'enquête sont variables et ne semblent qu'insuffisamment ordonnées.

Le juge est souvent bien seul face aux milliers de dossiers qu'il doit normalement surveiller, aidé dans sa mission par le secrétariat-greffe du Tribunal d'instance.

Il existe 80 juges des tutelles en « équivalent temps plein » pour plus de 700 000 personnes placées sous un régime de protection juridique. Outre la protection juridique des majeurs, la majorité des juges des tutelles assure l'intégralité ou une large part des autres activités relevant de la compétence d'un Tribunal d'instance.

- La place de l'avocat

La protection des majeurs reste un des seuls domaines d'intervention judiciaire dans lequel la présence de l'avocat n'est ni assurée, ni même évoquée. Les textes en effet ne prévoient pas l'assistance d'un avocat. Bien entendu, la présence d'un avocat est toujours possible, mais vu le silence des textes, elle présente à l'heure actuelle un certain nombre de difficultés.

- Un mode de financement de plus en plus coûteux et inégalitaire

Le coût total du dispositif de protection est estimé à 517 M€ et ne cesse de croître depuis 1992, sans véritable maîtrise des flux. Ainsi, la protection juridique des majeurs coûte de plus en plus cher à la collectivité, et notamment à l'État, sans réelle amélioration de la qualité du service rendu. D'une manière générale, le système de financement actuel est caractérisé par un assemblage disparate de dispositions plus ou moins avantageuses selon les situations et le type de mesures introduisant des inégalités préjudiciables à l'ensemble des acteurs.

### **3. Un dispositif insuffisamment contrôlé**

- Des exigences insuffisantes en termes de formation et de qualification

Le dispositif de formation des délégués à la tutelle présente des insuffisances dans la mesure où il n'existe pas de cadre harmonisé ni obligatoire. Quant aux tuteurs familiaux, ils sont, le plus souvent, seuls face à leurs responsabilités, sans aide organisée.

Il n'existe pas de statut unique pour les professionnels dont la dénomination varie en fonction de la mesure prononcée : délégué à la tutelle, gérant de tutelle privé, préposé d'établissement, tuteur familial... sont autant d'appellations d'une même fonction.

- Des abus tutélaires régulièrement dénoncés par les familles et les associations

Concernant la gestion des ressources du majeur protégé, la tenue de compte pivot est une pratique en voie de régression depuis le rapport de la triple inspection générale diligenté conjointement par les ministères de l'Emploi, de l'Économie et de la Justice en 1998.

En revanche, certaines associations ont développé au fil des ans une conception très précautionneuse de la gestion des fonds des personnes protégées qui repose sur le principe de gestion des biens « en bon père de famille ».

De plus, le principe du maintien du majeur protégé dans son logement est parfois oublié car il se heurte à diverses considérations pratiques. Le choix du maintien ou non du domicile est alors plus guidé par le délégué à la protection, que par le souhait du majeur.

Un autre reproche fréquemment formulé concerne le manque d'information sur la mesure de protection ainsi que le manque de contacts réguliers entre le tuteur et la personne protégée.

Enfin, l'absence de contrôle étroit peut ouvrir la voie à des comportements frauduleux aux dépens de personnes particulièrement fragiles (détournements de patrimoine, abus de confiance, spoliations...).

## **II- LE PROJET DE RÉFORME VISE À REPLACER LA PERSONNE VULNÉRABLE AU CENTRE DU SYSTÈME DE PROTECTION**

Le projet de loi vise à rendre effectifs les principes fondateurs de la loi du 3 janvier 1968 que sont la nécessité, la subsidiarité et la proportionnalité des mesures au regard notamment de la recommandation du Conseil de l'Europe du 23 février 1999.

### **A- CIBLER LA POPULATION QUI NÉCESSITE RÉELLEMENT UNE PROTECTION JURIDIQUE**

#### **1. Une délimitation plus stricte du champ des mesures de protection juridique**

- Un dispositif de protection juridique mieux défini
- La suppression de la saisine d'office du juge
- La préférence familiale

Dans nombre de cas, les règles de la représentation ou celles résultant des régimes matrimoniaux peuvent suffire à préserver les intérêts de la personne vulnérable. Mais, lorsque le majeur n'a pas pris de dispositions spécifiques, la famille et les proches entretenant des liens étroits et stables seront privilégiés.

#### **2. La mise en place dans les départements de dispositifs alternatifs pour les personnes qui ont besoin d'un accompagnement social et budgétaire**

- La Mesure d'accompagnement social spécifique (MASS)
- La Mesure d'assistance judiciaire (MAJ)

### **B - RENFORCER LES DROITS À LA PERSONNE**

Le deuxième volet de la réforme est l'affirmation des droits de la personne vulnérable, afin d'assurer le respect des libertés fondamentales ainsi que des droits et de la dignité de la personne.

### **C - ADAPTER LE DISPOSITIF AUX EXIGENCES ACTUELLES**

- La professionnalisation des intervenants extérieurs à la famille
- Le nouveau statut de « mandataire judiciaire de protection »

Cette profession devrait être réglementée au sein du Code de l'action sociale et des familles et soumise aux dispositions de la loi du 2 janvier 2002 qui rénove l'action sociale et médico-sociale.

- Le renforcement des contrôles

La pratique des comptes pivots sera prohibée. Annuellement, le professionnel devra présenter un compte de gestion au greffier en chef, accompagné de toutes les pièces justificatives. Le tuteur devra procéder à un inventaire des biens de la personne protégée qui devra être actualisé au cours de la tutelle.

- La rénovation du mode de financement

Le financement des mesures, actuellement disparate et incohérent tant pour les majeurs concernés que pour les professionnels, sera harmonisé dans la réforme proposée.

- La création d'un mandat de protection future

Directement inspiré des expériences conduites avec succès au Québec et en Allemagne, le mandat de protection future permettra de prévoir l'organisation de la protection. Sous la forme d'un mandat notarié, cet acte permettra une protection juridique très étendue puisqu'elle couvrira les actes de disposition du patrimoine sous le contrôle du notaire.

\*

\* \* \*

## LES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Si le Conseil économique et social approuve et soutient les principales mesures du projet de réforme de la protection juridique des majeurs, il tient, cependant, à formuler des recommandations tant sur certaines dispositions du projet de réforme, que sur ses conditions de mise en œuvre.

### A - SOUTENIR UNE RÉFORME BIEN ENGAGÉE MAIS QUI MÉRITE D'ÊTRE APPROFONDIE

#### **1. Préciser ou compléter certaines dispositions juridiques**

- mettre en place un dispositif d'aide et de conseil aux tuteurs familiaux ;
- améliorer certaines étapes du « processus décisionnel » ;
- affirmer les droits des personnes protégées ;
- envisager l'intervention de l'avocat dans la procédure ;
- maintenir la sauvegarde de justice par déclaration médicale ;
- remédier aux difficultés de mise en œuvre du mandat de protection future ;
- délimiter raisonnablement le champ de la responsabilité des organes tutélaires ;
- encadrer l'activité exercée par les préposés des établissements hébergeant des majeurs.

## **2. Privilégier l'accompagnement social**

- cibler les publics visés par la Mesure d'assistance judiciaire (MAJ) ;
- associer le majeur à la mise en œuvre de la mesure d'assistance judiciaire.

## **3. Aménager le volet financier**

- entourer le recours sur l'actif successoral de garanties ;
- réévaluer le calcul de l'abattement budgétaire pour les majeurs en établissement.

## **B - PRÉVOIR LES CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME POUR EN ASSURER LE SUCCÈS**

### **1. Répondre aux interrogations légitimes des départements en compensant financièrement le transfert des compétences et des charges**

### **2. Accompagner les dispositions législatives d'un important volet réglementaire**

### **3. Adapter les moyens des services de l'État et de la justice en termes de personnel**

### **4. Favoriser le partenariat nécessaire des services tutélaires avec les services sanitaires, sociaux et médico-sociaux**

Notre système de protection des majeurs doit avoir pour finalité l'intérêt de la personne protégée. Il doit avant tout être organisé et mis en œuvre dans le respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine. Autant que possible, il doit favoriser l'autonomie de la personne protégée. C'est un devoir des familles et de la collectivité publique.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté à l'unanimité des votants.**

\*  
\* \* \*

### **Auditions effectuées par la section :**

- M. Daniel Anghelou, chef du bureau de la protection des personnes de la sous-direction des âges de la vie de la DGAS ;
- M. Michel Bauer, directeur de l'UDAF du Finistère ;
- M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République ;

- M. François Delalande, sous-directeur des institutions, des affaires juridiques et financières de la DGAS. ;
- M. Thierry Fossier, président de la chambre commerciale de la cour d'appel de Douai ;
- Mme Laurence Pécaut-Rivolier, magistrate à la cour de cassation, ancienne présidente de l'Association nationale des juges d'instance (ANJI) ;
- Mme Marie-Noëlle Teiller, sous-directrice du droit civil (direction des affaires civiles et du Sceau de la Chancellerie) ;
- M. Jean-Jacques Trégoat, directeur général de l'action sociale (DGAS).

**Personnalités rencontrées par la rapporteure**

- M. Denis Alegre délégué de la FNAGTP, pour la région Sud-Est ;
- M. Gaétan Beillard, gérant de tutelle, UDAF 49 ;
- M. André Boivin, président de la FNAGTP ;
- M. Jean-Pierre Brunel, conseiller du comité exécutif de la Caisse des dépôts et consignations ;
- M. Dominique Cailhol, vice-Président de l'ANGT ;
- M. David Causse, délégué général adjoint de la FHF ;
- M. Denis Foissy, directeur de Maison de retraite ;
- Mme Nathalie GILLY directrice de la stratégie et des clientèles de la CDC ;
- Maître Florence Gemignani, notaire ;
- M. Gérard Joinneaux, président de la Commission protection juridique, UNAPEI ;
- M. Daniel Montier, délégué de la FNAGTP, pour la région Nord-Ouest ;
- M. Thierry Nouvel, adjoint de direction, responsable du secteur études et du service juridique, UNAPEI ;
- Professeur Jean-Paul Olié, psychiatre à l'Hôpital Saint Anne ;
- M. Jean-Pierre Perpoil, président de l'ANGT ;
- M. Claude Petit, Association française contre les abus tutélaires (AFCAT) ;
- M. François Rigouste, président de la FNAT ;
- M. Jean-Paul Tachon, psychiatre, Centre hospitalier de Ville-Evrard.

**Déplacement effectué par la rapporteure (établissements visités et colloques) :**

- APAJH 95, M. Jésus Hernandez-Salinas, responsable du service ;
- ATD-Quart Monde « Tutelles et curatelles » Université populaire, 24/01/06.

***PROCESSUS DE LISBONNE :  
CONTRIBUTION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL  
À LA PRÉPARATION DU SOMMET DE PRINTEMPS 2007***

*Synthèse de la communication présentée par M. Jacques Duron, au nom de la délégation pour l'Union européenne, adoptée lors de la réunion du Bureau du 26 septembre 2006.*

*M. Jacques Duron, président du groupe de l'UNSA, est membre du Bureau du Conseil économique et social, membre de la délégation pour l'Union européenne et de la section des affaires sociales.*

\*  
\* \* \*

La stratégie de Lisbonne vise à faire de l'Europe, d'ici 2010, « *l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde* », en assurant un équilibre entre dimensions économique, sociale et environnementale de la construction européenne. Un cycle annuel a été mis en place à cette fin, coordonnant divers instruments et suscitant les contributions de nombreux acteurs, en préparation du Sommet de printemps, qui se tient au mois de mars.

Le Conseil européen de mars 2005 s'est prononcé à mi-parcours pour un « recentrage des priorités sur la croissance et l'emploi », appelant les États membres à adopter des Programmes nationaux de réforme (PNR), et pour ce faire, à consulter les acteurs nationaux ainsi qu'à rédiger chaque année, à partir de 2006, un rapport sur le suivi de la stratégie.

Le gouvernement français a dans ce cadre confié au Conseil économique et social (CES) une saisine permanente sur le PNR, dans laquelle s'inscrit cette communication. Celle-ci présente de manière synthétique, en prévision du Conseil européen de 2007, les éléments concernant la problématique du Sommet de printemps issus des avis récents votés par le CES et ses premières observations sur le projet de rapport de suivi 2006 du PNR.

## **I - STRATÉGIE DE LISBONNE ET IMPLICATION DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

### **1. Lisbonne, un tournant stratégique sur dix ans**

En mars 2000, le Conseil européen de Lisbonne a marqué un tournant en définissant un objectif stratégique à dix ans : « faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Il visait à coordonner trois processus de rapprochement (politique macro-économique, « Stratégie européenne pour l'emploi et pour l'inclusion » et préoccupations

environnementales) et mobilisait, pour améliorer la gouvernance de l'Union, divers instruments : Lignes directrices intégrées (LDI) couvrant l'économie et l'emploi, Programme cadre de recherche et développement, marché unique, Agenda social. À aussi été initiée dans ce cadre une Méthode ouverte de coordination (MOC) pour favoriser la diffusion des « bonnes pratiques » entre États membres.

Après une phase préparatoire (rapport de chaque État membre en octobre, rapport de synthèse de la Commission en décembre-janvier mesurant les avancées accomplies et dégageant les grands axes en vue du Sommet, contribution des Conseils spécialisés à caractère thématique), l'évaluation de la stratégie est rythmée par les réunions du Conseil européen. Cette instance, où siègent Chefs d'État ou de gouvernement des États membres et Président de la Commission, arrête chaque année ses conclusions en mars et fixe en juin les recommandations pour le cycle suivant, chaque État membre recevant ainsi sa « feuille de route ».

## **2. « Révision à mi-parcours » de mars 2005 et PNR**

Le Conseil européen de mars 2005 a dressé un bilan mitigé de la stratégie à mi-parcours, se prononçant pour un « *recentrage des priorités sur la croissance et l'emploi* » en mettant l'accent sur la compétitivité, la connaissance, l'innovation et la valorisation du capital humain.

Le rôle des acteurs nationaux et locaux pour s'approprier la stratégie et participer à la réalisation de ses objectifs a été souligné dans ce cadre. La contribution des partenaires sociaux et du Comité économique et social européen était notée, le CESE étant encouragé à établir avec les conseils économiques et sociaux des États membres, dont l'apport était cité pour la première fois, un réseau interactif d'initiatives de la société civile pour promouvoir la mise en œuvre de la stratégie.

Les États membres ont aussi été chargés d'élaborer, à l'automne 2005, des Programmes nationaux de réforme (PNR) pour la période 2005-2008, ainsi qu'un rapport de suivi annuel décrivant la mise en œuvre des mesures prévues dans le PNR et analysant leurs résultats. Le PNR adopté par chaque État membre a été présenté au Sommet de printemps de mars 2006. Le rapport de suivi 2006 du PNR 2005-2008, élaboré par le gouvernement français, a été transmis en octobre 2006 à la Commission.

## **3. L'implication croissance du Conseil économique et social dans une démarche participative**

Depuis 2003, le Bureau du CES français a confié à sa délégation pour l'Union européenne, formation de travail spécialisé dans les questions européennes, le soin d'élaborer un projet de communication annuelle qui, adressé au Premier ministre, rassemble et présente de manière synthétique les éléments concernant la problématique du Sommet de printemps sélectionnés dans les avis votés depuis un an par le CES.

Par cette communication adoptée par son Bureau, qui décide de sa publication au Journal officiel, le CES fait entendre la voix de la société civile organisée dans le processus préparatoire au Sommet de printemps et souhaite participer à ancrer la crédibilité de la stratégie de Lisbonne auprès des citoyens. Il a aussi contribué à la préparation du Sommet de printemps 2005 par la communication *Situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*.

Pour le Sommet de mars 2006, cette contribution annuelle a pris la forme d'un triptyque constitué d'un avis portant sur la *Société de la connaissance dans la stratégie de Lisbonne*, d'un avis sur *Les politiques économiques au service de la Stratégie de Lisbonne* et de la communication *Contribution du Conseil économique et social au Pacte européen pour la jeunesse*.

Le CES de France a aussi participé aux côtés d'autres CES nationaux au sous-comité « Stratégie de Lisbonne » mis en place par le CESE à l'appel du Conseil européen, réunissant des membres du CESE auxquels étaient adjoints des représentants des CES nationaux des États membres. Un rapport de synthèse du CESE, comprenant une contribution de chacun des CES nationaux, a été élaboré dans ce cadre. Ce travail a été soumis au Conseil européen de mars 2006.

## **I - L'APPORT DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL À LA PRÉPARATION DU SOMMET DE PRINTEMPS 2007**

### **A - LES OBSERVATIONS DU CES SUR LE PREMIER PROJET DE RAPPORT DE SUIVI DU PNR**

#### **1. Un effort de transparence accru**

Soucieux de pérenniser cette implication, le gouvernement a souhaité, en décembre 2005, bénéficier des réflexions du CES sur le suivi du PNR dans le cadre d'une saisine gouvernementale permanente. Dans cette perspective, il lui a demandé une première évaluation des conditions de mise en œuvre des missions inscrites au PNR, réalisée par le CES en mai 2006 dans le cadre de son avis annuel sur la conjoncture économique et sociale.

Le gouvernement a souhaité qu'elle soit complétée, pendant la durée du PNR, par des avis portant sur la mise en œuvre et le suivi d'un ou plusieurs de ses aspects. Il a aussi consulté le CES sur le projet de rapport de suivi établi dans la perspective du Sommet de printemps 2007, avant l'adoption de celui-ci par le Comité interministériel sur l'Europe présidé par le Premier ministre et sa transmission à la Commission européenne.

Le Conseil européen de mars 2006 ayant demandé que le rapport de suivi du PNR fasse l'objet d'une consultation publique, les orientations de ce rapport ont été présentées devant le Parlement, les partenaires sociaux et divers conseils spécialisés étant aussi consultés. Cet effort de transparence constitue un progrès.

#### **2. Une démarche qui s'inscrit dans la durée**

Le CES souligne l'intérêt du caractère pluriannuel et de la volonté de suivre des résultats concrets des politiques engagées que traduit la démarche du PNR et

du rapport annuel de suivi. Même si le délai – moins d'un an – écoulé depuis l'adoption du PNR ne permet guère, sur le plan statistique, de mesurer encore les effets de nombre des mesures engagées dans ce cadre, les éditions ultérieures de la présente communication permettront de compléter l'analyse. Se focaliser sur le très court terme comporterait par ailleurs un risque, la plupart des problèmes évoqués n'étant susceptibles de trouver de solutions que dans la durée.

La possibilité de susciter la participation de toutes les composantes de la société offerte par cette démarche d'appropriation nationale présente un intérêt majeur. Cette communication du CES fait donc apparaître certaines de ces contributions, insuffisamment prises en compte dans le projet de rapport de suivi. Le CES a aussi souhaité montrer, outre les progrès mis en avant par le projet de rapport de suivi, les écueils rencontrés et les domaines sur lesquels doivent porter les efforts.

### **3. Des observations portant sur les trois parties du projet de rapport de suivi 2006**

Le Plan du rapport de suivi tente de concilier une logique mettant en avant les priorités gouvernementales – dans l'optique d'appropriation nationale de la Stratégie – et celle reflétant les lignes directrices intégrées (LDI) communautaires. Si une autre présentation aurait pu consister à mettre en avant l'importance de la croissance et de ses facteurs, le CES apprécie que le projet de rapport de suivi s'efforce, plus que le PNR, de tenir compte des LDI.

Le projet de rapport de suivi accordant peu de place à la coordination des politiques européennes avec les autres États membres, le CES rappelle qu'une véritable coordination des politiques économiques est indispensable pour tirer parti de tout le potentiel de l'Union.

Pour faciliter son utilisation, l'exposé des observations du CES respecte le cheminement du projet de rapport de suivi, en procédant à chaque fois à une brève synthèse du point concerné avant l'énoncé des observations formulées.

#### **B - UNE PRÉSENTATION DES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DU CES DANS LE CHAMP DE LA STRATÉGIE DE LISBONNE**

Par ce travail, le CES entend contribuer à faire connaître la stratégie de Lisbonne et appeler l'attention du gouvernement sur les orientations qui lui semblent nécessaires sur les six domaines de la Stratégie.

Pour améliorer la coordination économique à l'échelon européen, le CES souligne la nécessité de conforter la coordination en matière monétaire, de redonner des marges de manœuvre aux finances publiques, de donner des moyens budgétaires accrus à l'Union, de mieux coordonner les instruments communautaire, d'initier une coopération en matière fiscale au sein de l'UE et de réexaminer notre politique énergétique au niveau européen.

Pour édifier l'économie de la connaissance, il faut, au niveau national, favoriser la réussite scolaire, mobiliser pour la formation tout au long de la vie, promouvoir l'organisation « apprenante », relancer l'effort de recherche, mettre en œuvre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, offrir des carrières

scientifiques attractives et évolutives et renforcer l'intégration du système français dans l'espace européen de la recherche.

La compétitivité française doit être confortée dans un cadre européen par un soutien à l'investissement, en menant à bien les programmes d'infrastructure et les équipements structurants, en encourageant les entreprises à investir, en développant une stratégie industrielle et en facilitant la vie des entreprises.

Pour développer l'emploi et valoriser le capital humain, le CES préconise d'accroître l'efficacité de l'aide à la recherche d'emploi, de favoriser la formation professionnelle et d'encourager le développement de l'emploi indépendant.

Pour renforcer la cohésion sociale, notre assemblée met en avant quatre mesures essentielles : favoriser l'insertion des jeunes, porter une attention particulière aux catégories les plus touchées par le changement économique ou en situation de précarité, conforter services publics et services au public, et améliorer, pour la réforme, les méthodes de dialogue social et de concertation.

Quant à l'environnement, l'accent est mis sur la nécessité de maîtriser les émissions du secteur électrique, d'engager la mutation des transports, de concevoir la sortie du pétrole, de généraliser l'étiquette énergie, de prendre en compte la valeur carbone et d'adapter les politiques foncières, d'urbanisme et d'habitat aux enjeux environnementaux.

Pour l'élaboration de cette communication, la délégation pour l'Union européenne a procédé à l'audition de Monsieur Raymond Cointe, Secrétaire général adjoint du Secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE), qui est venu présenter le projet de rapport de suivi 2006 du PNR 2006-2008.

Celui-ci était accompagné de deux collaborateurs du SGAE, M. Olivier Lacoste et Madame Brigitte Favarel.

\*  
\* \* \*

**La communication a été approuvée par le Bureau du Conseil économique et social au sein duquel sont représentés tous les groupes qui constituent l'assemblée après avoir été adoptée par la Délégation pour l'Union européenne à la majorité des membres présents (14 voix pour).**

***QUELLE STRATÉGIE POUR L'HÔTELLERIE  
DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ?  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. André Daguin, au nom de la section du cadre de vie, lors de l'assemblée plénière des 10 et 11 octobre 2006.*

*M. André Daguin, membre du groupe des entreprises privées, est membre de la section du cadre de vie et membre de la section de l'agriculture et de l'alimentation.*

\*  
\* \* \*

Le Conseil économique et social a estimé que pour assurer le développement de l'hôtellerie, il convenait en tout premier lieu de reconnaître le poids du tourisme dans l'économie française qui représente 6,5 % du PIB, constituant ainsi le premier poste excédentaire de la balance des paiements. Il faut donner à ce secteur les moyens nécessaires à sa consolidation et sa croissance.

L'hôtellerie qui, en fait, regroupe toutes les formes d'hébergement, la restauration, les cafés, les discothèques et casinos est avant tout un secteur de main-d'œuvre qui figure parmi les plus importantes sources de création d'emplois non délocalisables. Ces emplois sont devenus de vrais métiers et requièrent une professionnalisation grandissante que la législation et la fiscalité ne doivent pas entraver.

Au moment où tant de jeunes arrivent sur le marché de l'emploi et où les débouchés se font rares, notre assemblée estime que les pouvoirs publics doivent soutenir le secteur de l'hôtellerie qui offre de sérieuses chances d'embauche et l'aider à poursuivre l'amélioration des conditions de travail.

\*  
\* \* \*

L'hôtel accueille les personnes en déplacement hors de leur domicile quel que soit le motif de ce déplacement, le tourisme en étant la première cause.

En 2005, parmi les 808 millions de touristes annoncés par l'Organisation mondiale du tourisme, la France en revendique 76 millions – soit plus de 9 % du total – et affirme à ce titre occuper le premier rang mondial. Ce chiffre flatteur, qui ne prend pas en compte le fait que la France est un territoire de transit, est démenti par le montant des recettes dues à la fréquentation des voyageurs internationaux. C'est ainsi que notre pays recueille 40,84 milliards de dollars, ce qui le place au troisième rang mondial, loin derrière les États-Unis (74,84 milliards de dollars) et l'Espagne qui nous a dépassé à partir des années 2000. Fait aggravant, le taux de progression des flux d'arrivées de touristes

étrangers en France n'est que de 1,2 %, alors qu'il est de 5,6 % au niveau mondial. Malgré la forte progression des Français partant à l'étranger, le solde recettes/dépenses du tourisme international reste toujours largement positif, à près de neuf milliards d'euros (après avoir dépassé les 14 milliards en 2003, loin des soldes très positifs de 27 à 23 milliards comptabilisés par l'Espagne au cours des trois dernières années). Toutefois ce solde positif précède ceux de l'automobile et de l'agroalimentaire.

En 2005, le chiffre d'affaires de la consommation touristique s'est élevé à 108,4 milliards d'euros (6,4 % du PIB), dont 55,5 % produits par les Français, 35 % par les étrangers et 9,5 % par les Français se rendant à l'étranger.

Le secteur de l'hôtellerie qui regroupe l'hébergement, la restauration, les cafés, les discothèques et les casinos compte environ un million d'emplois, salariés ou non, auxquels vient s'ajouter un million d'emplois induits. Il présente une heureuse originalité, celle de voir ses effectifs augmenter régulièrement de 4 % par an sans que pour autant son parc évolue à la même cadence.

## **I - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL CONSTATE UNE ÉVOLUTION INQUIÉTANTE DU PARC D'HÉBERGEMENT**

### **1- Des hôtels indépendants en difficulté**

D'implantation ancienne, l'hôtellerie indépendante représente 62,6 % de la capacité hôtelière totale avec 375 635 chambres. Elle irrigue l'ensemble du territoire : 16,3 % en montagne, 21 % en zone rurale, 20,5 % sur le littoral et 42,2 % en milieu urbain. Elle se trouve souvent à l'écart des grands circuits économiques et touristiques et ainsi exposée à une fréquentation saisonnière.

Parmi ceux qui sont restés isolés, certains souffrent de la faiblesse de leur fréquentation et d'un manque de rentabilité dus aussi à leur petite taille et à une fiscalité inadaptée. Entre 1998 et 2004, 1 500 d'entre eux ont été contraints à la fermeture. En revanche, certains se sont regroupés et connaissent de belles réussites.

### **2 - Une hôtellerie de chaîne en progression**

Contrairement à l'hôtellerie indépendante qui a perdu, entre 1999 et 2005, 8,2 % de son effectif et 9,7 % de sa capacité, l'hôtellerie de chaîne a progressé dans le même temps de 33,1 % par intégration d'un certain nombre d'indépendants qui se sont franchisés, soit une progression de 36,5 % de sa capacité d'hébergement.

Située pour les trois quarts en milieu urbain, elle jouit d'un taux d'occupation plus satisfaisant, offrant ainsi une meilleure rentabilité. Il est vrai que le nombre de chambres par établissement (68 contre 15 dans les hôtels indépendants de 0 et 1 étoile et 66 contre 23 pour les 2 étoiles) permet une gestion du personnel plus rationnelle. Les frais de personnels, aussi bien par salarié que par chambre, y sont moins élevés que dans l'hôtellerie indépendante.

### **3 - Un développement important des autres formes d'hébergement**

Notre pays présente l'originalité de disposer d'un parc d'hébergement très important, constitué pour l'essentiel de résidences secondaires (69,1 %). L'hôtellerie classée de tourisme ne représente que 6,9 %, loin derrière les campings (15,9 %), mais devant les meublés de tourisme (3,5 %), les résidences de tourisme (2,5 %), les villages de vacances (1,6 %), les chambres d'hôtes (0,4 %) et les auberges de jeunesse (0,1 %).

Toutes ces formes d'hébergement sont soumises à des réglementations administratives et fiscales très différentes qui peuvent créer, surtout lorsqu'elles ne sont pas respectées, des distorsions de concurrence notamment à l'égard de la petite hôtellerie. Ainsi, gîtes et chambres d'hôtes, qui répondent à des critères définis par chartes et labels, restent des produits peu lisibles pour le consommateur et l'administration.

## **II - LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL FORMULE LES PROPOSITIONS SUIVANTES**

Ces propositions visent à permettre un développement du secteur hôtelier indispensable à l'essor du tourisme et au dynamisme de notre économie. Elles s'articulent autour de quatre axes essentiels.

### **1 - Mieux connaître et faire reconnaître l'apport du tourisme et donc de l'hôtellerie à l'économie nationale**

Il convient en tout premier lieu d'améliorer la connaissance statistique. Il s'agit de rendre plus cohérentes les différentes sources d'observation afin d'avoir une vision claire du secteur. Le décompte des visiteurs étrangers dont un grand nombre ne fait que transiter par notre pays n'est pas crédible et fausse l'affichage de « France premier pays pour l'accueil des touristes ». Il est urgent de rétablir la vérité sur ce chiffrage. Quant aux chiffres de l'emploi, notamment ceux des saisonniers, ils méritent d'être mieux connus afin de pouvoir analyser plus finement la situation. Il en est de même pour les entreprises comptant moins de dix salariés qui constituent l'essentiel du secteur.

L'intérêt majeur du tourisme doit être enfin mieux reconnu afin de mettre en évidence l'apport de ce secteur en matière d'emploi et de recettes et sensibiliser les acteurs politiques et économiques sur sa contribution réelle au développement des territoires.

### **2 - Choisir et assumer un modèle de développement touristique**

Notre assemblée demande de promouvoir une organisation cohérente du tourisme définissant le rôle de chacun.

Tout d'abord, les missions nationales doivent être précisées et affirmées compte tenu des responsabilités locales acquises dans le cadre de la décentralisation. Celles-ci ont mis en place des instances (CRT, CDT, OTSI)

dont les compétences, notamment en termes de marketing, peuvent se superposer et brouiller l'image que l'on souhaite promouvoir.

Né de la fusion de l'Agence française d'ingénierie touristique (AFIT), de l'Observatoire national du tourisme (ONT) et du Service d'études d'aménagement touristique de la montagne (SEATM), ODIT-France a réalisé un programme visant à dynamiser le secteur du tourisme et à le mieux armer dans la compétition internationale de plus en plus âpre. Quant à Maison de la France, elle a pour mission d'assurer la promotion de notre pays à l'étranger.

Le Conseil économique et social souhaite que ces divers échelons et organismes travaillent en synergie, chacun assurant ses propres missions pour lesquelles il doit disposer des moyens adaptés. C'est le cas en particulier pour Maison de la France, dont le budget devrait être revalorisé pour lui permettre d'assurer une réelle promotion de la France. Ceci est d'autant plus utile au moment où nos principaux concurrents consacrent des sommes bien plus élevées pour promouvoir l'image de leur pays. Chacun connaît le succès de l'Espagne dans ce domaine.

Afin de sécuriser le touriste, il convient de développer les efforts de normalisation et de labellisation et d'en renforcer les contrôles. L'application du plan Qualité tourisme devrait y contribuer.

### **3 - Développer l'offre hôtelière et éléver sa qualité**

L'avenir de l'hôtellerie dépend de sa capacité à adapter son offre à la demande et de la nécessité de rechercher de nouvelles clientèles. Pour rester dans la compétition, elle doit aussi mieux utiliser les Technologies de l'information et de la communication (TIC).

L'amélioration de la qualité des services au client passe nécessairement par un élargissement du champ des prestations offertes, un accueil soigné et un entretien régulier des équipements.

Cette qualité du service suppose un effort de formation soutenu et une amélioration des conditions de travail. Il s'agit donc de mettre en place une orientation fondée sur la motivation et une formation professionnelle adaptée et de valoriser ces professions par de meilleures conditions de travail.

Enfin, notre assemblée demande que des solutions soient rapidement adoptées pour améliorer la situation des saisonniers, s'agissant aussi bien des conditions de couverture sociale, de sécurisation que des parcours professionnels entre deux périodes d'emploi et d'accès à la formation continue. La question lancinante de leur logement devra être étudiée en associant employeurs, collectivités locales, bailleurs, financeurs...

Le Conseil économique et social souhaite que, pour aider le secteur de l'hôtellerie à renouer avec la rentabilité et s'adapter aux évolutions du goût de la clientèle, soit adopté un taux unique de TVA à 5,5 % pour l'ensemble de la restauration, pour le bénéfice partagé du client, du salarié et de l'investissement de l'entreprise selon la règle des trois tiers.

Il s'agit aussi de faire cesser les formes de concurrence déloyale entre différents modes d'hébergements, tant par les modes de financement que par la fiscalité et les réglementations qui leur sont appliqués.

#### **4 - Soutenir la petite hôtellerie à trop faible rentabilité**

C'est le segment le plus fragile de l'hôtellerie. Souvent les établissements, isolés, de petite taille et mal implantés, se trouvent exposés à une forte saisonnalité. Il convient tout d'abord pour eux de prendre la mesure de leur situation particulièrement précaire et d'adopter un plan de sauvegarde de la petite hôtellerie.

Enfin, 21 % des patrons de la petite hôtellerie sont âgés de plus de 60 ans et il devient urgent de faciliter la transmission de leurs entreprises si l'on ne veut pas risquer de les voir disparaître.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 202 voix et 3 abstentions.**

\*

\* \* \*

#### **Auditions effectuées par la section :**

- M. Jacques Borel, président du Club TVA ;
- M. Paul Dubrule, président de Maison de la France ;
- M. Jean-Marc Espalioux, président du directoire d'ACCOR ;
- M. Francesco Frangialli, directeur de la World Turism Organization ;
- M. Christian Mantéi, président d'ODIT France ;
- M. Yves Michaud, directeur de l'université de tous les savoirs ;
- M. Frédéric Pierret, directeur du tourisme.

#### **Par ailleurs, la section a effectué trois déplacements :**

- À l'Aquarium de la Rochelle où elle a été accueillie par :
  - Mme Roselyne Coutant-Bénier, directrice Aquarium de la Rochelle et ses collaborateurs ;
- À l'hôtel Sofitel de la porte de Sèvres où elle a été accueillie par :
  - M. Roy Powell, directeur général de l'hôtel Sofitel Sèvres et de ses collaborateurs : Mmes Nathalie Bednarek, Jessie Duclos, MM. Benoît Manceaux, Patrick Frange, Yves Tra Bi Tha, Marc-Henri Courtade et Olivier Maignan ;

- Au cabaret du Lido où elle a été accueillie par :
  - M. Franck Clérico, président du directoire du Lido ;
  - M. Christian Yves Drouet, régisseur général ;
  - Mme Darina Ivanova directrice des ressources humaines ;
  - M. Stuart Mc Ghee, assistant maître de ballet ;
  - M. Jean François Monteil, directeur de la restauration ;
  - M. Jean-Manuel Pinto, responsable clientèle hôtel.

***UN ATOUT POUR LE MONDE RURAL :  
LA VALORISATION DU BÂTI AGRICOLE  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Michel de Beaumesnil, au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation, lors de l'assemblée plénière des 24 et 25 octobre 2006.*

*M. Michel de Beaumesnil, membre du groupe de l'agriculture, est membre de la section de l'agriculture et de l'alimentation et membre de la délégation pour l'Union européenne.*

\*

\* \* \*

Depuis plusieurs décennies, le nombre d'exploitations agricoles a été divisé par trois, ce qui s'est traduit corrélativement par la perte de l'usage pour un grand nombre de bâtiments dont le devenir pose problème.

Dans le même temps, les regards sur le patrimoine ont évolué ; ce qui n'avait autrefois que valeur d'outil prend de nos jours valeur de témoignage. De ce fait même, il prend une valeur culturelle, sociale et économique, au-delà des raisons fonctionnelles qui justifiaient son existence.

Il faut d'abord connaître ce patrimoine et le faire reconnaître comme objet patrimonial, puis assurer sa sauvegarde et, éventuellement enfin, lui trouver une nouvelle vocation dans le cadre d'un projet bien précis.

Il n'est cependant pas possible et sans doute n'est-il pas souhaitable de tout conserver. Il est donc normal de chercher à tirer le meilleur parti du potentiel que représente le bâti, en l'intégrant dans des projets de développement. C'est là un véritable atout pour le monde rural.

#### I – LE CONSTAT

On dénombrait, dans les années 1960, 1,8 million d'exploitations agricoles, dont les deux tiers ont aujourd'hui disparu. Cette réduction s'est accompagnée de la perte d'usage d'un grand nombre de bâtiments d'habitation ou de bâtiments d'exploitation qui ont été plus ou moins laissés à l'abandon. Sur 11 millions de bâtiments à usage agricole identifiés en 1966, on estime aujourd'hui à 6 millions le nombre de bâtiments qui restent, mais la moitié serait en attente d'usage. Souvent adéquat pour des équipements publics ou pour des logements, ce bâti ancien représente encore un important levier de développement qu'il convient de redécouvrir et de mettre en valeur, au service de la diversification de l'agriculture, du développement rural et de l'aménagement du territoire.

Si cette valorisation peut contribuer à revitaliser des territoires, elle peut, *a contrario*, poser aux communes des problèmes d'aménagement et d'équipement (raccordement aux réseaux, chemins...), dont les coûts peuvent être très importants.

## **I. Les différentes formes de valorisation du bâti agricole**

La valorisation du bâti suppose, dans les régions où existe une demande, que soient entrepris, soit des travaux de restauration, soit des opérations de réaffectation, soit des travaux de réhabilitation ou de rénovation. Il n'est cependant pas toujours aisément de les distinguer. La valorisation peut également intervenir après une période de conservation plus ou moins longue en attendant qu'une opportunité se présente, mais il est clair que tous les bâtiments agricoles ne pourront être conservés.

### **2. Pourquoi valoriser ce patrimoine ?**

- Pour des raisons sociales et culturelles

Le bâti agricole ancien contribue non seulement au plaisir esthétique et à la qualité de vie, mais il permet de relier une population à son histoire, à ses racines et donne du sens au territoire. Il participe du sentiment d'appartenance à une collectivité humaine, moteur de la citoyenneté.

- Pour des raisons économiques

Les conséquences de la valorisation du bâti agricole sur le plan macroéconomique sont aisément identifiables : recettes générées par les séjours en gîtes ruraux ou dans les fermes-auberges et par la vente de produits traditionnels. Il en résulte aussi des créations d'emplois et des installations d'entreprises en milieu rural.

S'agissant du « tourisme vert », il connaît un fort développement. De nombreux opérateurs se sont regroupés et ont mis en place des marques collectives comme « Gîtes de France », « Bienvenue à la ferme », « Accueil paysan », qui ont établi des chartes de qualité.

La création de gîtes ou de chambres d'hôtes exige, le plus souvent, des travaux de rénovation ou de réhabilitation du bâti.

Sauvegarde de l'architecture traditionnelle, préservation des paysages, valorisation des produits locaux constituent des axes fondamentaux des politiques de développement touristique en milieu rural.

Un autre moyen de valorisation consiste à transformer d'anciens bâtiments agricoles en logements pour les résidents permanents, les saisonniers ou pour les étudiants résidant à proximité des villes universitaires.

On a vu qu'un nombre important de bâtiments perdaient chaque année l'usage agricole pour lequel ils avaient été bâtis. Avec les anciens bâtiments d'habitation en milieu rural, ils pourraient fournir un appont de logements, sachant toutefois que leur localisation dans des zones isolées ne correspond pas toujours aux besoins. Outre les subventions prévues à cet effet, la loi ouvre de nombreux avantages en faveur des propriétaires de logements (dispositifs fiscaux Robien, Borloo, crédits d'impôt, TVA minorée etc...). Ces incitations gagneraient à être mieux connues des porteurs de projets.

### **3. Des outils de gestion mal connus et des intervenants multiples**

Agir sur le patrimoine rural n'est pas seulement l'affaire de l'État ou des collectivités locales, même si ces derniers ont édicté un grand nombre de mesures à caractère fiscal ou financier en faveur de la valorisation du bâti rural. De nombreux particuliers, souvent regroupés en associations, interviennent pour sauvegarder, faire connaître ou valoriser des bâtiments agricoles. Les nombreux outils et intervenants méritent ainsi d'être promus.

Sans être exhaustive, la liste ci-après présente les principaux outils qui aident et/ou accompagnent la mise en valeur du bâti rural.

- Des outils de gestion et de protection
  - Les documents d'urbanisme

Parmi les documents d'urbanisme (schéma de cohérence territoriale–SCOT, plan local d'urbanisme–PLU et cartes communales), les PLU sont ceux qui peuvent agir le mieux en faveur d'éléments bâties, à l'échelle communale. Pour conserver l'identité architecturale du territoire auquel appartient la commune, les PLU peuvent spécifier des règles esthétiques à respecter pour les nouvelles constructions ou les réhabilitations de bâtiments.

- Les Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)

La ZPPAUP est un outil créé par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983. Elle constitue une servitude d'utilité publique pour identifier et gérer le patrimoine local et s'impose au plan local d'urbanisme. Ces zones contribuent à la protection d'ensembles paysagers et architecturaux, choisis sur des critères esthétiques ou historiques. C'est une procédure lourde, complexe, lente et coûteuse, ce qui explique qu'elles ne soient pas nombreuses.

- Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)

Instituées par une loi de 1977, ces opérations visent à préserver et améliorer le patrimoine immobilier en assurant le maintien sur place, dans de meilleures conditions de confort, des populations qui l'occupent. L'OPAH constitue l'outil principal d'amélioration du parc immobilier bâti. C'est une action privilégiée de coopération entre les acteurs publics et les acteurs privés, c'est-à-dire les propriétaires de la réhabilitation. Cette procédure donne lieu à une convention entre tous les acteurs intéressés, qui définit le périmètre de l'opération et le montant des aides.

- Les parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux, créés en 1963, ont, entre autres, pour vocation de préserver et de mettre en valeur les paysages, le patrimoine naturel et culturel. Territoires d'exigence et de qualité, ils assurent la mise en œuvre d'actions expérimentales exemplaires. Les PNR s'appuient sur l'identité d'un territoire, notamment architecturale, pour se développer et élaborer leur charte. Celle-ci ne doit pas pour autant freiner les activités économiques.

- Les pôles d'excellence rurale

L'appel à projets sur les pôles d'excellence rurale, créés en 2006, s'inscrit dans la lignée de celle sur les pôles de compétitivité. Le souhait du Gouvernement est de mener, parallèlement à la politique des pôles de compétitivité, une démarche spécifique au monde rural pour y favoriser la création d'emplois. Le label « Pôle d'excellence rurale » est attribué à un projet de développement économique situé sur un territoire rural et fondé sur un partenariat entre des collectivités locales et des entreprises privées. Il est doté d'une subvention de 33 %, pouvant aller jusqu'à 50 % dans les zones de revitalisation rurale, dans une limite d'un million d'euros.

- Des acteurs nombreux
- Des acteurs en matière d'aide à la valorisation

On peut citer l'action de l'État, des régions et des départements, mais également celles de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), de la Fondation du patrimoine.

- Des acteurs en matière de conseils et d'orientation

Les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE). Implantés dans chaque département, les CAUE ont pour mission d'informer, de former et de sensibiliser les opérateurs, publics ou privés, et les collectivités locales, sur la qualité architecturale et l'insertion paysagère d'une nouvelle construction ou d'une réhabilitation de bâtiments anciens. Ils sensibilisent aussi la population locale à la connaissance et à l'appréciation de son espace quotidien ;

Les chambres consulaires ;

Les associations spécialisées ;

La Fédération nationale « Habitat et Développement ». Ce réseau a un rôle de conseil auprès des collectivités et des particuliers sur les questions liées à l'amélioration de l'habitat.

Les acteurs de la valorisation du patrimoine rural bâti sont nombreux, à tel point que parfois leurs compétences se chevauchent et qu'il est difficile de savoir qui fait quoi.

\*

\* \* \*

La situation actuelle ne répond pas toujours à l'attente d'une politique de valorisation du bâti rural qui s'imposerait dans le contexte actuel à la fois de désertification de certains territoires et d'urbanisation accélérée autour des villes, de mitage et de pression foncière qui s'accentuent.

Cette constatation a conduit le Conseil économique et social à formuler les propositions ci-après.

## **II - LES PROPOSITIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

### **1. Connaître le bâti rural au moyen d'un inventaire à réaliser**

La protection et la valorisation des bâtiments agricoles anciens passent par une phase de repérage et de connaissance, afin de sensibiliser nos concitoyens à leur richesse et à leur fragilité et de leur donner l'envie et les moyens de participer activement à leur protection. Ceci suppose que soit réalisé un véritable inventaire du bâti agricole ancien et que soit institué un suivi du devenir des bâtiments agricoles ainsi recensés.

### **2. Sensibiliser les particuliers et les élus locaux aux outils existants**

Le Conseil économique et social recommande une plus grande publicité des outils disponibles, en créant un guichet d'information, par exemple à la préfecture du département, ce guichet disposant de tous les outils modernes d'information, la liste des intervenants compétents, les guides mis à jour en temps réel.

Par ailleurs, la Journée du Patrimoine de pays, qui a lieu chaque année, le troisième dimanche de juin, avec de nombreux partenaires associés, participe à une meilleure connaissance du patrimoine de proximité et de sa valorisation. Elle devrait, dès lors, être davantage médiatisée, au même titre que la Journée européenne du patrimoine, en partenariat avec les collectivités locales.

### **3. Faciliter le recours aux conseils**

Trop souvent, la plupart des projets de réhabilitation, de reconversion ou d'implantation de nouvelles constructions ne font pas appel aux organismes de conseils en la matière et aux professionnels compétents du secteur.

Le Conseil économique et social recommande un recours plus systématique aux conseils des personnes ou des organismes habilités, tels que les architectes, les Conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), les sociétés d'intérêt collectif agricole d'habitat rural (SICA rattachées à la Fédération nationale « Habitat et Développement »), les bureaux d'études, etc. Une partie - des aides accordées pour la remise en état des bâtiments devrait être spécifiquement attribuée à l'étude des projets et à leur suivi.

### **4. Favoriser une architecture de qualité s'inscrivant dans le milieu environnant**

L'architecture jouant un rôle important dans la restauration et la rénovation du bâti agricole et les nouvelles constructions, le Conseil économique et social recommande que les écoles d'architecture prévoient, dans leur enseignement, une place suffisante à l'architecture rurale, notamment aux bâtiments agricoles contemporains, à leur bonne insertion paysagère et à une utilisation de matériaux économies en énergie.

La connaissance des techniques doit être abordée via la formation initiale dans les cursus d'enseignement et via la formation professionnelle, au profit des artisans du bâtiment et de leurs salariés.

De surcroît, tous ces métiers, liés à l'entretien et à la rénovation du bâti, constituent un gisement d'emplois important pour le tissu économique et social local.

Le Conseil économique et social considère qu'il faut continuer à développer la formation continue des artisans dont la capacité à restaurer doit faire l'objet d'une reconnaissance de leurs compétences.

Par ailleurs, les architectes des bâtiments de France ont à intervenir sur les bâtiments classés au titre des monuments historiques, mais aussi dans le périmètre de protection de 500 mètres les entourant.

Pour le Conseil économique et social, toutes les fois que l'intervention des architectes des bâtiments de France est exigée, il conviendrait d'instaurer l'obligation de motiver leur décision.

Le Conseil économique et social souhaite, par ailleurs, que soit mise en place une banque de données sur les matériaux destinés à la remise en état des bâtiments anciens (disponibilité, localisation, coûts...).

Les associations œuvrant en faveur du patrimoine rural ont un rôle majeur à jouer dans la connaissance et le repérage de ces matériaux anciens, c'est en cela qu'il est important de promouvoir et soutenir leurs actions.

Le Conseil économique et social tient à encourager les initiatives en cours visant à associer davantage en amont les industriels de la construction pour la mise en marché de matériaux adaptés aux spécificités du marché de la réhabilitation et de la rénovation du bâti.

## **5. Valoriser le bâti agricole pour l'hébergement des salariés agricoles**

Le manque de logements locatifs en milieu rural est un réel problème. Le fait de pouvoir proposer aux salariés et à leur famille un logement sur le lieu de travail constitue un avantage certain, favorisant le nombre de candidats à l'embauche. Par rapport à ce manque de logements locatifs, frein sérieux à l'attractivité de l'emploi en agriculture, le Conseil économique et social suggère que les partenaires sociaux de l'agriculture négocient ensemble la création d'un fonds dédié au logement rural, dont le niveau de cotisations ainsi que les seuils d'effectifs seraient à fixer par accord. Ce fonds pour le logement rural servirait ainsi à la rénovation du bâti agricole permettant la création de logements sociaux en milieu rural.

S'agissant du logement des salariés temporaires, le Conseil économique et social a relevé avec intérêt l'expérimentation conduite dans le Tarn-et-Garonne, associant plusieurs acteurs, publics et privés, dans le cadre d'un Programme d'intérêt général (PIG) pour la dynamisation de l'accueil des saisonniers agricoles, nombreux dans ce département arboricole.

Il préconise l'extension de cette expérience aux autres départements qui font appel à une importante main-d'œuvre saisonnière ayant besoin d'être logée.

L'Agence nationale de l'habitat (ANAH) en a fait une priorité dans ses actions, qu'elle finance sur ses propres crédits. Pour le Conseil économique et social, des crédits complémentaires devraient lui être alloués pour cette action spécifique.

Les collectivités locales concernées doivent participer à ces actions en faveur du logement, qui ont un impact social et contribuent au maintien d'un bâti qui sans cela serait devenu inutile.

#### **6. Les aides financières à une meilleure valorisation du bâti agricole**

a) Un certain nombre d'anciennes fermes sont occupées par leurs propriétaires, souvent d'anciens agriculteurs, qui y ont toujours vécu et souhaitent y rester le plus longtemps possible. Cela pose le problème du maintien à domicile d'une population de plus en plus âgée, dans des conditions de confort qui ne sont pas toujours remplies. Aujourd'hui, pour 40 % des logements en zone rurale, il manque au moins un des trois éléments minima de confort (chauffage central, toilettes et salle d'eau à l'intérieur du logement).

L'adaptation de ces logements pose un problème de financement à des personnes qui, le plus souvent, disposent de revenus très modestes.

Le Conseil économique et social demande que le programme spécifique initié par l'ANAH puisse être rapidement adopté et mis en œuvre.

b) Par ailleurs, afin de favoriser la conservation du bâti menaçant ruine, et pour faire face à une situation d'urgence, le Conseil économique et social, en l'absence d'outils législatifs permettant aux communes d'intervenir, préconise que l'ANAH puisse intervenir sur des travaux visant à le préserver quand bien même l'usage final n'en serait pas déterminé.

\*

\* \* \*

Le bâti agricole ancien, bâtiments d'habitation et bâtiments liés à l'exploitation, qui n'ont aujourd'hui parfois plus d'usage agricole contribuent, par des caractéristiques propres à chaque région, à la richesse et à la diversité architecturale de la France, à son charme et à son attractivité touristique. Les propriétaires de ce bâti doivent être sensibilisés à l'intérêt qu'il y a à le protéger et à le valoriser, en leur faisant connaître les acteurs et les outils existants susceptibles de les accompagner dans cette valorisation, atout pour le monde rural.

\*

\* \* \*

#### **L'avis a été adopté à l'unanimité des votants.**

\*  
\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- M. Didier Bouillon, professeur à l'École nationale supérieure du paysage de Versailles ;
- M. Jacques Caron, chef du service des statistiques agricoles à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt de Seine-Maritime ;
- M. Michel Clément, directeur de l'architecture et du patrimoine au ministère de la Culture et de la communication ;
- M. Michel Fontaine, président de « Maisons paysannes de France », accompagné de Mlle Amélie Pedrot, responsable de communication ;
- M. le sénateur Christian Gaudin, président de la Fédération nationale des Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), accompagné de Mme Isabelle Thauvel, directrice du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement du Loiret et de son adjoint, M. Hervé Cividino ;
- M. Gérard Lebourdais, sous-directeur du soutien aux territoires et aux acteurs ruraux à la direction générale de la forêt et des affaires rurales du ministère de l'Agriculture et de la pêche, accompagné de Mme Michèle Quiquère, chef du bureau du développement des territoires et de la montagne ;
- M. Frédéric Néraud, directeur général de la Fondation du patrimoine, accompagné de Mme Audrey Guérin, chargée de la communication externe à la Fondation ;
- M. Michel Pelenc, directeur de la Fédération nationale « Habitat et Développement », accompagné de Mme Audrey Le Marec et de M. Nicolas Rousseau, chargés d'études.

**Entretiens effectués par le rapporteur :**

- M. et Mme Boutin agriculteurs, « Accueil à la ferme » ;
- M. Pierre Bracque, inspecteur général de l'agriculture, président du Comité de valorisation du patrimoine rural ;
- M. et Mme Brousse, propriétaires d'un gîte dans le Tarn-et-Garonne ;
- M. Isac Chiva, ancien directeur d'étude à l'École des hautes études en sciences sociales ;
- M. Serge Contat, directeur général de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) ;
- M. André Cottenceau, administrateur confédéral de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) ;
- M. Antoine de Boismenu, ancien directeur de la Fédération nationale des SAFER ;
- Mme Sandrine Lecoffre, chargée de mission auprès de « Campagnes vivantes » ;
- M. Bruno Leroy, président de la Fédération des Gîtes de France ;

- M. Christian Lestrade, agriculteur dans le Tarn-et-Garonne ;
- M. André Périssol Pierre-, ancien ministre, député de l'Allier ;
- M. et Mme Pascal Seingier, agriculteurs à Lumigny, Seine et Marne ;
- M. Michel Tillie, président de « Campagnes vivantes ».

***ENJEUX SOCIAUX ET CONCURRENCE INTERNATIONALE :  
DU DUMPING SOCIAL AU MIEUX DISANT SOCIAL  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Didier Marteau, au nom de la section du travail, lors de l'assemblée plénière des 24 et 25 octobre 2006.*

*M. Didier Marteau, membre du groupe de l'agriculture, est membre de la section du travail.*

\*  
\* \* \*

Pour passer d'une logique de dumping social à un objectif de mieux-disant social, notre assemblée formule des propositions gagnantes tant pour la compétitivité des entreprises et des territoires que pour l'emploi et les conditions de vie et de travail.

**I - AFFIRMER L'HARMONISATION EUROPÉENNE COMME CONDITION PREMIÈRE D'UNE POLITIQUE DE MIEUX-DISANT SOCIAL**

- Veiller à la cohésion économique et sociale au sein de l'Europe élargie
- Tendre à l'harmonisation des législations européennes sur le plan fiscal et social
- Encourager et développer le dialogue social européen

**II - INSCRIRE LA COMPÉTITIVITÉ DANS LE SOUCI DE CROISSANCE DURABLE À TOUS LES NIVEAUX**

AU NIVEAU INTERNATIONAL

- Pour l'ensemble des pays, s'inscrire dans une politique de croissance durable

AU NIVEAU EUROPÉEN

- Développer la compétitivité de l'économie européenne
- Mettre en place une politique européenne face aux délocalisations
- Garantir l'équilibre entre liberté des échanges commerciaux internationaux et sauvegarde du marché intérieur européen
- Accroître la capacité d'influence de l'Union européenne dans le monde

## AU NIVEAU NATIONAL

- Favoriser la compétitivité par la formation, l'élévation des qualifications, l'innovation et la recherche
- Renforcer l'attractivité du territoire
- Poursuivre la réflexion sur la réforme des cotisations sociales
- Mettre en place les moyens d'une transparence sur les marges et les prix

**III - GARANTIR LA RÉALITÉ DES DROITS SOCIAUX**

## AU NIVEAU INTERNATIONAL

- Renforcer la bonne application des engagements internationaux
- Aller au-delà des obligations minimales (accords-cadres des entreprises multinationales, codes de conduites, commerce équitable et éthique)

## AU NIVEAU EUROPÉEN

- Permettre le contrôle des droits sociaux communautaires

## AU NIVEAU NATIONAL

- Rendre la politique du travail plus cohérente et plus efficace
- Conditionner l'octroi des aides publiques versées aux entreprises à leur bonne utilisation dans le temps
- Sensibiliser les citoyens et les consommateurs au respect des normes sociales par une traçabilité des produits

**IV - AFFIRMER LA NÉCESSITÉ D'UNE GOUVERNANCE INTERNATIONALE**

- Renforcer le rôle de l'OIT en favorisant la conclusion de conventions internationales pour les travailleurs et en augmentant son pouvoir contraignant
- Développer les relations entre OMC et OIT et inscrire la dimension sociale dans la démarche des autres acteurs internationaux
- Reconnaître au plan international la place des partenaires sociaux et le rôle affirmé de la société civile organisée

\*

\* \* \*

Dans un contexte de concurrence internationale accrue, le dumping social apparaît comme un sujet majeur, au plan national, européen et international, en termes de préservation et de renforcement des droits sociaux.

Bien que la nécessité d'intégrer les enjeux sociaux à la problématique de l'ouverture des marchés et à la mondialisation soit désormais largement reconnue, les réponses à apporter sont complexes, au croisement d'enjeux internationaux de long terme et de problématiques locales de court terme.

Pour le Conseil économique et social, il importe de trouver les moyens d'aller vers le mieux-disant social tout en assurant la compétitivité, de mettre en place des outils de régulation économique et sociale permettant de mettre l'Homme au cœur de la mondialisation, d'assurer le respect des droits fondamentaux des travailleurs dans les pays en voie de développement, d'améliorer l'emploi dans les pays développés du point de vue quantitatif et qualitatif.

\*  
\*      \*

Les différences de systèmes politiques, économiques et sociaux entre les pays industrialisés et les pays émergents et, par ailleurs, au sein de l'Union européenne entre les pays fondateurs et les nouveaux États membres portent le risque majeur de voir se généraliser des pratiques d'une concurrence considérée comme déloyale dès lors qu'elle utilise ces écarts dans le sens d'un moins-disant social systématique.

## I – DÉFINIR LES CONTOURS DU DUMPING SOCIAL

Ce phénomène est souvent traduit au travers du terme de dumping social.

La notion de dumping social, qui s'appuie principalement sur la recherche du plus bas niveau en matière de coûts salariaux, de droits sociaux ou de protection sociale, est difficile à appréhender.

Notre assemblée propose de la définir comme une pratique consistant à enfreindre, à contourner ou à restreindre des droits sociaux légaux et à utiliser ces écarts afin d'en tirer un avantage qui s'assimile à une concurrence déloyale.

Cette pratique génère une distorsion de concurrence qui engendre des profits disproportionnés et doit être distinguée selon qu'il s'agit des États ou des entreprises afin d'identifier leur responsabilité respective. Pour les États, le dumping social consiste à tolérer, voire appuyer ou encourager des pratiques déloyales dans le champ social. Pour les entreprises, il se caractérise aussi par la recherche et l'utilisation de ces écarts.

Le dumping social constitue le plus souvent une critique émise par les pays riches envers des pays moins dotés, qui se trouvent accusés de jouer sur les conditions de travail et d'emploi et sur la protection sociale de leurs travailleurs afin d'accroître leur compétitivité. De leur côté, certains pays en voie de développement considèrent la tentative d'imposition de normes sociales minimales à la fois comme une entrave à leur développement économique et une attitude protectionniste de la part des pays développés.

Le dumping social apparaît ainsi au final comme une notion aux contours mouvants entre pratiques illégales, concurrence déloyale et moins-disant social. Il a des effets dommageables à la fois pour l'économie, les entreprises et les salariés de notre pays, en termes d'emplois, de pression sur les salaires, de délocalisations et fermetures d'entreprises. Il pose à l'échelle de la France et de l'Europe la question du devenir du modèle social. Au-delà, il porte en germe au plan mondial le risque d'une course aux plus bas coûts et, partant, au moins-disant social, qui toucherait les pays industrialisés comme les pays en voie de développement et remettrait en cause les bénéfices des progrès économiques et sociaux acquis au cours des dernières décennies.

## **II – FAVORISER LE MIEUX-DISANT SOCIAL**

Pour notre assemblée, quatre axes apparaissent essentiels pour favoriser le passage d'une logique de dumping social à une démarche de mieux-disant social.

1 - La réponse aux pratiques de dumping social doit passer en priorité par une harmonisation européenne, condition indispensable d'une politique de mieux-disant social.

Au sein d'une Europe élargie, en effet, les écarts de niveau de vie et les différences de législation suscitent les craintes d'un alignement sur le moins-disant social, fiscal, environnemental. La convergence et l'harmonisation des législations sociales des États membres représentent dès lors une nécessité forte pour l'ensemble des salariés, des consommateurs et des entreprises, au service du modèle social européen, que notre assemblée souhaite voir préservé et renforcé.

C'est la raison pour laquelle il importe de veiller à la cohésion économique et sociale au sein de l'Europe élargie par une véritable intégration des nouveaux États membres, une meilleure orientation des fonds structurels, instruments de la politique de solidarité entre les États européens pour réduire les écarts de développement au sein de l'UE, et l'optimisation de la performance et du niveau du budget européen au regard des ambitions affichées.

Il convient également de tendre à l'harmonisation des législations européennes sur le plan fiscal et social par des mécanismes de rapprochement des niveaux de salaires, en particulier des plus bas, une harmonisation de la fiscalité applicable aux entreprises et une clarification et un renforcement des règles de détachement des travailleurs dans un autre pays de l'Union.

Enfin, le dialogue social européen, à la fois outil indispensable à la modernisation économique et sociale de l'Europe et voie essentielle de régulation au niveau européen, doit être encouragé et développé en renforçant le rôle des partenaires sociaux et la portée des accords collectifs conclus au niveau européen.

2 - La seule réaction aux conséquences de la mondialisation est insuffisante. Il est impératif d'anticiper et de mener une politique volontariste dans un contexte économique globalisé. C'est la raison pour laquelle la recherche de compétitivité est un enjeu capital dans les réflexions sur la lutte contre le dumping social.

*Au plan international*, il est fondamental, pour l'ensemble des pays, de s'inscrire dans une politique de croissance durable inscrite dans le long terme et non dans la seule recherche des plus bas coûts et des pratiques de dumping social.

*Au niveau européen*, il s'avère indispensable de développer la compétitivité de l'économie européenne en activant la Stratégie de Lisbonne et en promouvant un espace européen de recherche et d'enseignement supérieur ainsi que l'instauration d'une « charte pour les petites entreprises » pour l'accès aux marchés publics sur le modèle du *Small Business Act* américain. Il est également nécessaire de mettre en place une politique européenne face aux délocalisations en anticipant les évolutions pour prévenir les délocalisations, en accélérant la mise en place du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation et en prévoyant le remboursement des aides de l'UE par les entreprises bénéficiaires qui ne respectent pas leurs engagements.

Il importe, par ailleurs, de garantir un équilibre entre liberté des échanges commerciaux internationaux et sauvegarde du marché intérieur européen en utilisant les clauses de sauvegarde prévues par l'OMC dans les importations ainsi que d'accroître la capacité d'influence de l'Union européenne dans le monde par une cohérence de la représentation de l'Europe dans les instances internationales.

*Au niveau national*, la compétitivité doit être favorisée par la formation, l'élévation des qualifications, l'innovation et la recherche en dotant l'enseignement supérieur de moyens supplémentaires, en optimisant ceux de la formation professionnelle et en investissant dans la recherche et l'innovation. Par ailleurs, l'attractivité du territoire doit être renforcée en favorisant les investissements étrangers et en simplifiant la fiscalité des entreprises. Sur un autre plan, la réflexion sur la réforme des cotisations sociales doit être poursuivie en approfondissant les différentes pistes dans le triple souci de la compétitivité, du système de protection sociale et du consommateur. Enfin, il convient de mettre en place les moyens d'une transparence sur les marges et les prix notamment par des partenariats entre les professionnels de la production et de la distribution.

3 - Les évolutions du dumping social montrent que le moins-disant social ne se traduit pas nécessairement par une violation manifeste de droits reconnus, mais s'appuie aussi sur un cercle vicieux de dégradation des droits sociaux. Il est donc essentiel d'aller au-delà du respect du socle minimum de droits sociaux.

*Au niveau international*, il convient d'une part de renforcer la bonne application des engagements internationaux, en s'inscrivant dans l'objectif du travail décent défini par l'OIT, en renforçant la dimension sociale des politiques extérieures, notamment dans le cadre des accords bilatéraux et régionaux, et en incluant une clause sociale dans les accords commerciaux. Il faut d'autre part aller au-delà du socle minimum de droits sociaux, en développant la pratique des accords cadre au niveau des entreprises multinationales, en donnant une réalité aux codes de conduites et en encourageant le commerce équitable et le commerce éthique.

*Au niveau européen*, il s'agit de permettre le contrôle des droits sociaux communautaires, d'utiliser le mieux-disant social dans les marchés publics et de valoriser la responsabilité sociale des entreprises. Il convient également d'inclure

les objectifs du travail décent dans les politiques de voisinage et les programmes de développement et de fixer des règles sociales minimales pour les importations.

*Au niveau national*, il faut faire en sorte de rendre la politique du travail plus cohérente et plus efficace par un droit du travail plus lisible et plus effectif, un recours au travail illégal davantage sanctionné et des moyens des corps de contrôle renforcés. Par ailleurs, le bénéfice des aides publiques versées aux entreprises doit être conditionné à leur bonne utilisation dans le temps. Enfin, il paraît nécessaire de sensibiliser les citoyens au respect des normes sociales par la mise en place d'une traçabilité des produits pour permettre l'information des consommateurs.

4 - Enfin, la nécessaire conciliation de l'économique et du social au niveau mondial exige l'émergence d'une gouvernance internationale.

Au titre des facteurs de régulation et de prise en compte accrue du mieux-disant social figure le renforcement du rôle de l'OIT. Il importe ainsi de favoriser la conclusion de conventions internationales pour les travailleurs sur le modèle de la convention maritime de l'OIT et d'augmenter son pouvoir contraignant, notamment par la mise en place de sanctions adaptées, assorties de moyens de contrôle.

Cette régulation nécessite également une meilleure coordination entre les différentes organisations internationales passant par le développement des relations entre OMC et OIT, compte tenu des liens évidents entre les enjeux commerciaux et sociaux dans une économie globalisée, et par la prise en compte de la dimension sociale dans la démarche des autres acteurs internationaux (FMI, Banque mondiale...).

Enfin, la place des partenaires sociaux, les moyens d'un syndicalisme international et le rôle affirmé de la société civile organisée au plan mondial doivent être reconnus au plan international.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 171 voix et 15 abstentions.**

\*  
\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- Henri Sterdyniak, directeur du département économie de la mondialisation, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- Dominique Peccoud, conseiller spécial du directeur général du Bureau international du travail (BIT) à Genève ;

- Jordi Currel, chef de l'unité planification et programmation stratégiques et des relations interinstitutionnelles, direction générale de l'emploi, Commission européenne ;
- Gaëtan Gorce, député-maire de La Charité-sur-Loire ;
- Jean Arthuis, ancien ministre, sénateur de la Mayenne ;
- Patrick Itschert, secrétaire général de la Fédération syndicale européenne, textile-habillement-cuir et chaussures ;
- Guillaume Sarkozy, président de l'Union des industries textiles ;
- Hubert Martin, directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à l'Emploi, au travail et à l'insertion professionnelle des jeunes ;
- Antoine Magnier, directeur de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement ;
- Agnès Leclerc, Déléguée aux affaires européennes et internationales (DAEI), ministère de la Santé et des solidarités.

## ***UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LE TRANSPORT INTERMODAL (autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Christian Rose, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, lors de l'assemblée plénière des 14 et 15 novembre 2006.*

*M. Christian Rose, membre de section (liste B), est membre de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.*

\*  
\* \* \*

Pour la communauté internationale, le réchauffement climatique dû aux émissions de gaz à effet de serre constitue une menace qui nécessite des actions immédiates et des changements majeurs tant dans les modes de production et de consommation que dans les transports.

S'agissant des transports de marchandises, le CES estime que l'objectif de rééquilibrage modal en faveur des modes alternatifs au tout routier affiché tant par la Commission européenne que par la France repose essentiellement sur le développement de l'intermodalité.

### **I - CRÉER UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE**

#### **I. Réguler la concurrence intermodale**

##### ***Harmoniser les conditions de concurrence à l'échelle européenne***

L'imparfaite harmonisation au sein du transport routier fausse la concurrence entre le transport routier et les transports intermodaux dans les créneaux de pertinence qui sont les leurs.

Un rééquilibrage de ces conditions de concurrence est souhaitable. Il devrait renforcer l'attractivité de services intermodaux sur des liaisons actuellement captives de transports routiers de bout en bout. Il suppose à la fois des règles harmonisées sur les normes sociales, la fiscalité et les normes techniques, des moyens de contrôle homogènes ainsi que des sanctions uniformes en Europe.

##### ***Assurer la vérité des coûts d'usage des infrastructures***

Les grands axes structurants actuellement non soumis à péage sont largement empruntés sur de longues distances par du trafic routier de transit.

Sur ces grands axes, la mise en place d'une redevance d'usage des infrastructures routières – inspirée du modèle institué par certains pays voisins – serait susceptible de favoriser le développement de l'intermodalité.

### *Accompagner réglementairement l'intermodalité*

Se réalisant sur de courtes distances, la majorité des transports routiers ne peut être reportée sur un autre mode, ce qui rend inopérante en termes de report modal toute intervention réglementaire de portée générale mais n'exclut pas des dispositifs ciblés.

C'est le cas notamment quand se met en place un service intermodal présentant de grandes capacités d'accueil et un haut niveau de fiabilité. Le CES suggère de systématiser, sur les axes routiers parallèles à la ligne intermodale, le contrôle du respect par les entreprises de transport routier des règles sociales et de sécurité.

Il suggère également, lorsque cela se justifie pour développer un transport intermodal, d'autoriser la circulation à 44 tonnes des poids lourds sur les parcours de pré et post acheminements routiers, ce qui permet en outre, en limitant le nombre de véhicules en circulation, de réduire les émissions polluantes.

### **2. Diversifier les moyens de financement**

En raison du manque de moyens financiers dont souffrent l'Union européenne et les États membres, le financement des infrastructures intermodales ne pourra s'effectuer exclusivement sur des fonds publics ou par des emprunts.

Les partenariats public-privé, qui concentrent les efforts sur des projets en nombre restreint et viables, doivent être encouragés. L'importance des sommes mises en jeu dans de telles infrastructures nécessite la mise en place de mécanismes de garantie des trafics, cela d'autant plus qu'il faut inciter les acteurs du transport intermodal à s'impliquer financièrement dans ces opérations.

### **3. Créer un droit européen de l'intermodalité**

Une marchandise acheminée par plusieurs modes de transport se trouve assujettie à autant de régimes juridiques qu'il y a de modes empruntés, ce qui génère une insécurité juridique pouvant rendre rédhibitoire le recours à l'intermodalité.

Le CES préconise l'élaboration d'un droit intermodal européen soumettant à un seul et même régime juridique l'acheminement au sein de l'Union européenne d'une unité de chargement intermodal quel que soit le mode utilisé ; il encourage l'aboutissement rapide des travaux menés dans cette perspective à l'échelon communautaire (programme ISIC).

### **4. Concentrer les subventions à l'exploitation**

Les subventions accordées aux transports intermodaux ont pour objet, en neutralisant une partie des coûts de manutention, de permettre à la prestation de transport de rester dans le marché.

Pour le CES, de telles subventions doivent constituer un levier permettant à leur attributaire d'atteindre par le seul fonctionnement du marché le seuil de rentabilité. Elles doivent donc être accordées uniquement pour une période déterminée et concentrées sur les projets les plus porteurs en termes d'objectif de massification des volumes à transporter.

## **II - DONNER À CHAQUE TECHNIQUE LES MOYENS DE SON DÉVELOPPEMENT**

### **I. Le transport combiné rail-route**

Alors que le transport combiné européen est globalement sur un rythme de croissance, le transport combiné français est en crise.

#### ***Pour une chaîne plus intégrée***

La libéralisation ferroviaire intervenue en trafic national le 31 mars 2006 peut être l'occasion de faire bouger le cloisonnement institutionnel qui caractérise la chaîne de transport combiné rail-route en favorisant l'émergence d'intégrateurs de fret. Cependant de telles organisations nécessitent d'importants investissements qui, s'ils ne sont pas mobilisés par les acteurs du transport combiné rail-route d'aujourd'hui, le seront par de nouveaux entrants.

La création de structures communes dédiées à la commercialisation et à la réalisation de transports combinés rail-route regroupant des chargeurs, des transporteurs routiers et ferroviaires et des gestionnaires de terminaux est une des orientations que les Pouvoirs publics devraient soutenir.

#### ***Créer un espace ferroviaire européen***

Paradoxalement, en raison d'une imperméabilité des frontières et d'un déficit d'interopérabilité -, la partie ferroviaire d'un transport rail-route souffre d'un handicap dans les échanges internationaux. Or le véritable marché du transport combiné est le marché européen.

Le CES plaide pour la réalisation de l'espace ferroviaire européen qui repose sur l'interopérabilité des systèmes (techniques, de sécurité et de signalisation) et pour la création d'un système de localisation des wagons. Il encourage l'accélération de la mise en œuvre du système *European Rail Traffic Management System (ERTMS)* et recommande parallèlement la polyvalence des personnels des entreprises ferroviaires.

#### ***Renforcer la priorité du fret ferroviaire sur le réseau national***

Si le réseau ferroviaire national n'est globalement pas saturé, le CES juge néanmoins nécessaire de rééquilibrer le transport ferroviaire de personnes et le transport ferroviaire de fret. Il préconise :

- d'accorder à RFF la pleine maîtrise de l'attribution des sillons et aux opérateurs de transport combiné le droit de déposer directement auprès de RFF leurs demandes de sillons ;
- de conduire les collectivités locales à rationaliser leur politique de transport express régional et à aborder globalement, dans leurs schémas régionaux de transport, les problématiques fret et voyageurs ;

- d'instituer une instance de régulation indépendante chargée d'arbitrer, pour l'accès au réseau ferré, les conflits entre les intérêts socio-économiques du transport de fret et ceux du transport express régional ;
- d'intégrer les trains de transport combiné et les trains de voyageurs dans des régimes de cadencement des horaires.

***Améliorer la compétitivité du transport combiné rail/route français***

Depuis le début 2006, la SNCF a affecté sur des lignes de transport combiné des personnels et des matériels de traction dédiés. Le CES encourage la généralisation de ce mode d'organisation qui a contribué à l'amélioration du service rendu.

Parallèlement, il estime indispensable de réduire les coûts du transport rail-route en concentrant les efforts sur la massification. La longueur des trains est actuellement de 750 mètres. La mise en service de trains de 1000 mètres permettrait de dégager une productivité supérieure à 20 %. Aussi le CES considère-t-il que les études en cours sur ce sujet doivent déboucher rapidement sur des mesures concrètes.

**2. Le transport fluvial de conteneurs**

Le taux moyen annuel de croissance de l'activité nationale des lignes régulières de transport fluvial de conteneurs maritimes depuis 1996 est de 22 %.

***Optimiser la desserte terrestre des ports maritimes***

Outre la compétitivité de son organisation interne, l'attractivité d'un port maritime repose sur sa capacité à absorber, dans les meilleurs délais, au meilleur coût et sur le plus grand hinterland, les flux de pré et de post acheminements terrestres, ce à quoi le transport fluvial se prête particulièrement bien.

Le CES estime donc prioritaire d'assurer une interconnexion fluvio-maritime performante en dotant Port 2000 d'une écluse fluviale en grand gabarit permettant aux porte-conteneurs fluviaux d'accéder directement dans les darses du port. Il regrette le retard pris pour la réalisation de cette infrastructure stratégique inscrite au CIADT du 18 décembre 2003.

***Encourager le transport combiné fleuve/route***

Confier à la voie fluviale l'acheminement de marchandises générales actuellement transportées par la route de bout en bout se heurte à un problème technique : la caisse mobile terrestre a le double inconvénient, en transport fluvial, de ne pas pouvoir être chargée sur plus de trois largeurs ni d'être superposable.

Pour le CES, il faut pouvoir exploiter les avantages que présente la combinaison des deux modes performants que sont la route et la voie d'eau. Il recommande de reconnaître l'existence et de soutenir le développement d'unités européennes de chargement intermodales normalisées, d'une largeur extérieure de 2,50 m et dont les caractéristiques de rigidité en permettent le gerbage sur plusieurs niveaux. La reprise des travaux en vue de l'élaboration d'une directive européenne sur la standardisation des unités de transport intermodales est impérative.

### **3. Les autoroutes de la mer**

Une commission franco-espagnole mise en place le 26 juillet 2006 doit proposer une sélection de projets d'autoroutes de la mer sur la façade atlantique.

La performance d'une autoroute de la mer résidera dans sa capacité à emporter beaucoup pour offrir un prix compétitif et à emporter souvent pour offrir un service capable de drainer des trafics diffus. Elle dépendra :

- des moyens que déployera l'exploitant de la ligne - une flotte de navires de grande capacité et en nombre suffisant lui permettant de garantir plusieurs départs quotidiens ;
- de ceux mis en œuvre par les gestionnaires portuaires - des terminaux portuaires spécialisés pour l'accueil des navires de nature à limiter le temps d'attente en mer et, à terre, des aires d'attente des véhicules routiers à l'embarquement ;
- de la qualité de la desserte terrestre et notamment des infrastructures routières, les pré et post acheminements ne pouvant être que majoritairement routiers.

Pour le CES, la mise en service d'une autoroute de la mer nécessite une coordination de tous les acteurs privés et publics depuis la conception du projet en passant par sa réalisation financière et jusqu'à son exploitation.

#### ***Pour un soutien à l'investissement et à l'exploitation***

Compte tenu des investissements nécessaires alors que la rentabilité n'est pas immédiate, le secteur privé ne peut en assumer seul la charge. Cela conduit le CES à recommander de :

- financer sur fonds publics les investissements en navires en les inscrivant au budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;
- exploiter des autoroutes de la mer sous le régime du Service d'intérêt économique général (SIEG) qui présente l'avantage de pouvoir combler le - déficit d'exploitation en contrepartie du respect d'obligations de service public.

L'intermodalité est inéluctablement amenée à se développer dès lors qu'elle sera en mesure de répondre aux attentes des acteurs économiques. Le pouvoir et la volonté politiques doivent dès aujourd'hui lui en donner les moyens, permettant ainsi de concourir à la lutte contre le changement climatique.

\*

\* \* \*

L'impact positif de l'intermodalité notamment sur l'environnement est reconnu. Pour la développer dans ses créneaux de pertinence, le CES propose :

#### **1. De créer un environnement général favorable**

- Par une régulation de la concurrence intermodale (harmonisation européenne des règles relatives au transport routier, mise en place en

coordination européenne d'une redéfinition d'usage des infrastructures routières, accompagnement réglementaire ciblé de l'intermodalité) ;

- Par la création d'un droit européen de l'intermodalité soumettant à un même régime juridique l'acheminement d'une unité de chargement intermodal quel que soit le mode utilisé ;
- Par l'appel au partenariat public-privé pour financer les infrastructures et par la concentration des subventions à l'exploitation sur les projets les plus porteurs en termes de massification des flux.

## **2. De donner à chaque technique les moyens de son développement**

### ***Redynamiser le transport combiné rail-route***

- Par la création de structures communes regroupant chargeurs, transporteurs routiers et ferroviaires et gestionnaires de terminaux ;
- Par la réalisation d'un espace ferroviaire européen fondé sur l'interopérabilité des systèmes et la polyvalence des personnels ;
- Par le rééquilibrage sur le réseau national entre transports de voyageurs et fret ferroviaire ;
- Par l'institution d'une instance de régulation indépendante des opérateurs et des autorités organisatrices, chargée d'arbitrer les conflits relatifs à l'accès au réseau ferré ;
- Par l'affectation de personnels et de matériels dédiés au combiné rail-route et la mise en service de trains de 1000 mètres.

### ***Accompagner le développement du transport fluvial de conteneurs***

- En optimisant la desserte terrestre fluviale des ports maritimes, plus particulièrement en réalisant à Port 2000 l'écluse fluviale en grand gabarit inscrite au CIADT du 18 décembre 2003 ;
- En encourageant le transport combiné fleuve/route par la création d'une unité européenne de chargement intermodale normalisée.

### ***Soutenir l'émergence des autoroutes de la mer***

- Par une coordination étroite de tous les acteurs concernés depuis la conception du projet en passant par sa réalisation financière et jusqu'à son exploitation ;
- Par le recours aux fonds publics pour financer tout ou partie des investissements en navires ou par l'utilisation du régime du SIEG pour exploiter les autoroutes de la mer.

\*

\* \* \*

**L'avis a été adopté par 165 voix et 38 abstentions.**

\*

\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire ;
- M. Alain Bréau, président de la Fédération des entreprises de transport et logistique de France (TLF) ;
- M. Jean-Claude Brunier, président du Groupement national des transports combinés (GNTC) ;
- M. Denis Choumert, président de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) ;
- M. Jean-François Dalaise, président du Comité des armateurs fluviaux ;
- M. Gérard Duhesme, directeur de la logistique pour l'Europe à la manufacture française des pneumatiques Michelin ;
- M. Patrice Raulin, directeur général de la Mer et des Transports au ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer ;
- M. Marc Véron, directeur général délégué de Fret SNCF.

**Personnalités rencontrées lors du déplacement de la section à Vérone :**

Sur le site de la plate-forme intermodale « Quadrante Europa »

- Mme Michela Sironi, présidente du consortium pour la Zone agricolo-industrielle (ZAI) de Vérone ;
- M. Giancarlo Brunetto, vice-président délégué de Quadrante Servizi ;
- M. Peter Disertori, directeur général de Hangartner Vérone ;
- M. Giancarlo Montagnoli, adjoint au maire de Vérone ;
- M. Eugenio Muzio, conseiller délégué de Combined european management and transportation (CEMAT) ;
- M. Silvio Rocca, président de Quadrante Europa Terminal Gate ;
- M. Paolo Scagliori, directeur régional de Rete Ferroviaria Italiana (RFI) à Vérone ;
- M. Giuseppe Signori, vice-président du consortium ZAI.

**Entretiens particuliers du rapporteur :**

- M. Michel David, directeur de Paris Terminal (Ports de Paris) ;
- M. Alain Intrand, consultant pour Réseau ferré de France (RFF) ;
- M. Bernard Pacory, directeur des ports de Lille ;
- M. Jacques Trorial, président de l'Association pour le développement des ports français (ADPF).

***LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DU MILLÉNAIRE :  
QUELS FINANCEMENTS INNOVANTS ?  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par M. Jacques Lemercier, au nom de la section des relations extérieures et Monsieur Georges de La Loyère, au nom de la section des finances, lors de l'assemblée plénière des 14 et 15 novembre 2006.*

*M. Jacques Lemercier, membre du groupe de la CGT FO, est membre de la section des relations extérieures.*

*M. Georges de La Loyère, membre du groupe des personnalités qualifiées, est membre de la section des finances et membre de section des questions économiques générales et de la conjoncture.*

\*  
\*      \*

Dans la Déclaration du Millénaire, adoptée sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en septembre 2000, 189 États s'engageaient à réduire de moitié, en quinze ans, la pauvreté dans le monde. Cette ambition se heurte cependant, dans la pratique, à un certain nombre d'obstacles qui jettent déjà le doute sur la possibilité d'atteindre l'objectif fixé, si des améliorations ne sont pas apportées à l'Aide publique au développement (APD) et si celle-ci n'est pas complétée par le recours à des ressources additionnelles permettant de répondre aux besoins les plus urgents.

Dans le présent avis, le CES a souhaité :

- poser les termes du défi que représente la réalisation des Objectifs de développement du millénaire (ODM) ;
- cibler les aides additionnelles dont il souhaite la mise en œuvre ou l'étude ;
- valoriser tous les moyens de rendre l'aide au développement plus efficace, qu'il s'agisse de l'APD ou de ressources complémentaires.

## I – RELEVER LE DÉFI DES ODM

1.1 Si quelques signes d'amélioration apparaissent en ce qui concerne la lutte contre la faim, la scolarisation ou l'accès à l'eau potable, plus d'un milliard d'individus vivent toujours dans un total dénuement et la situation s'aggrave même dans certaines régions d'Afrique et d'Asie.

Compte tenu de cet état de fait, le CES insiste pour que l'on prenne la mesure de l'urgence à agir, car tous les pays, y compris les plus développés, sont solidiairement concernés par la nécessité de préserver les biens publics mondiaux que sont la santé, l'éducation, le développement durable et la sécurité des

relations internationales menacés d'abord par les grands déséquilibres économiques et sociaux. Dès aujourd'hui, les ODM ne peuvent plus être considérés comme un choix politique parmi d'autres : ils ont acquis en quelques années la force contraignante d'un impératif planétaire.

1.2 Il convient désormais de passer rapidement du consensus formel aux améliorations concrètes, et donc de traduire en actes les engagements solennels réitérés dans - diverses réunions internationales, mais qui restent en grande partie incantatoires.

Témoigne principalement de cette incohérence, le fait que le taux de 0,7 % du RNB, retenu dès 1967 comme base des contributions étatiques à l'aide au développement, et rappelé à la Conférence de Monterrey en 2002, est encore loin d'être atteint. Si un rattrapage n'intervient pas rapidement, l'objectif de 2015 demeurera inéluctablement un vœu pieux. Dans cette perspective, le CES réaffirme que l'obligation morale de la communauté internationale est de se donner réellement, selon une démarche réaliste, les moyens de parvenir à l'objectif des 0,7 %. Reste que, quels que soient les efforts entrepris, les moyens demeureront indéniablement insuffisants pour aller vers cet objectif. C'est donc avec lucidité et pragmatisme que le CES approuve et recommande la mise en place de moyens complémentaires totalement dédiés au traitement de la très grande pauvreté.

## **II - DISPOSER DE RESSOURCES ADDITIONNELLES POUR UNE AIDE D'URGENCE**

2.1 Face au retard pris par l'aide au développement, l'idée a effectivement pris corps, dans diverses instances internationales, d'instaurer, aux côtés de l'APD et sans se substituer à elle, une aide additionnelle sous forme de financements innovants, pérennes dans leur volume comme dans leur versement, qui marqueraient une solidarité particulière envers les populations les plus frappées par l'extrême pauvreté.

Deux propositions ont déjà fait l'objet d'un début de mise en application. Il s'agit de la taxe sur les billets d'avion instaurée en juillet 2006 à l'instigation de la France et qui pourrait rapporter 200 millions d'euros par an, et de l'*International Finance Facility* (IFF), d'initiative britannique, basée sur la réalisation d'emprunts, garantis par les engagements pluriannuels des pays donateurs. Avec un apport de 5 milliards d'euros par an, l'IFF devrait permettre notamment l'achat de médicaments à destination des populations les plus démunies.

Le CES approuve, bien entendu, les deux mesures mais souhaite que, dans les deux cas, le nombre d'États participants, notamment européens, s'accroisse rapidement. De plus, parmi les autres propositions avancées, mais non intervenues jusqu'ici, le CES soutient :

- le projet du Programme alimentaire mondial de créer une loterie mondiale dont les bénéfices iraient à l'aide internationale ;
- l'imposition d'une taxe sur les retransmissions télévisées de grands événements sportifs.

De plus, le CES propose de :

- développer l'aide privée accordée par l'intermédiaire des ONG qui présentent l'avantage de se concentrer sur des sujets très ciblés et de veiller à leur suivi ;
- rationaliser les conditions financières du retour des flux financiers des migrants dans leur pays d'origine.

Enfin, il serait possible d'étudier, à plus long terme, la taxation sur les transactions financières et de change, ainsi que la taxation sur les ventes d'armes.

2.2 Le CES considère que, pour mettre en œuvre une APD digne de sa place dans le monde, l'Union européenne devrait se doter d'un budget égal à 2 ou 3 % de son RNB, assis sur des ressources propres, ce qui lui permettrait d'atteindre le seuil des 0,7 % et de soutenir plus vigoureusement les efforts entrepris par ailleurs par les ONG, les entreprises, les collectivités territoriales et les associations.

### **III - RENDRE L'AIDE PLUS EFFICACE**

Conformément à la déclaration de Paris du 2 mars 2005, une plus grande efficacité de l'aide doit être recherchée dans un ensemble d'engagements de partenariat entre pays donateurs et pays bénéficiaires. Dans cet esprit, le CES préconise les orientations suivantes.

3.1 Il convient de mettre un terme à l'enchevêtrement et au cloisonnement des opérations menées trop souvent dans un même pays par de multiples opérateurs publics ou privés. Une coordination entre bailleurs, reposant sur un resserrement des dispositifs sur le terrain et une meilleure exploitation de leur savoir-faire respectifs doit être garantie et la désignation de « chefs de file » systématisée.

3.2 Le CES prend par ailleurs acte des derniers engagements pris par les instances européennes en matière de coordination, de complémentarité et de cohérence de ses actions, de définition de mécanismes de suivi et d'évaluation. À cet égard, il souhaite que l'Union européenne devienne, sur ce plan, un pôle de référence écouté s'exprimant d'une seule voix.

3.3 Pour aider les pays bénéficiaires à devenir des acteurs à part entière de leur stratégie de développement, c'est une relation contractuelle empreinte de pragmatisme et sans schéma préétabli qu'il convient de bâtir via l'élaboration de contrats de partenariat. Ces contrats devraient non seulement définir des objectifs mais également les modalités de suivi de leur exécution et d'évaluation de leurs résultats. Sur ce dernier point, on ne peut en effet désormais plus faire l'économie d'une exigence absolue de résultats : les notions de responsabilité et de transparence, indissociables au demeurant de celle tout aussi importante de bonne gouvernance, doivent être au cœur du dialogue entre pays donateurs et pays receveurs.

3.4 Le CES estime que, dans son combat pour éradiquer la grande misère, la communauté internationale doit se mobiliser en permanence dans deux directions : accorder la priorité à la santé publique, à la lutte contre la faim et à l'éducation ; stimuler la croissance économique pour permettre le développement de l'emploi, la consolidation de systèmes financiers intégrant des dispositifs de micro-crédit et de micro-finance, l'accélération des transferts d'ingénierie, l'accroissement des investissements productifs dans les secteurs clés.

3.5 C'est en grande partie sur l'implication et les initiatives de leur société civile que le développement des pays récipiendaires de l'aide peut trouver appui. Le CES émet le vœu que, lorsqu'elles sont organisées et suffisamment autonomes, ces sociétés civiles constituent un authentique levier pour atteindre l'objectif de bonne gouvernance et améliorer les voies du développement. Par leur proximité et leur connaissance du terrain, ONG, organisations professionnelles, associations, fondations d'entreprises peuvent être le catalyseur du débat démocratique et des acteurs du développement local. De façon plus générale, la contribution des CES locaux peut être également très importante pour promouvoir et harmoniser toutes ces démarches.

Enfin, le rôle des grandes entreprises qui adoptent, au travers des actions qu'elles conduisent sur place, un comportement éthique et socialement responsable et qui par-là même s'inscrivent dans une démarche de développement durable, mériterait d'être davantage valorisé. À cette fin, le CES ne verrait que des avantages à la création, au niveau européen, d'un portail d'information sur la responsabilité sociale des entreprises qui recenserait le nombre de firmes concernées, les actions engagées, les parties signataires.

3.6 Il serait particulièrement important que les populations des pays développés dont le consentement est indispensable, si l'on veut parvenir à réduire l'écart entre ces pays et les pays très pauvres, soient mieux informées des enjeux et des engagements pris en matière d'APD ainsi que des résultats des actions entreprises. Information qui implique l'organisation de grandes campagnes et de débats publics nationaux.

Enfin, le CES considère que la voix de la société civile organisée doit davantage être entendue sur la scène internationale. Les réunions de l'Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS), où se retrouvent, dans leur diversité, des représentants de la société civile du Nord et du Sud, sont autant d'occasions de débattre régulièrement des retards de développement et des moyens les plus efficaces de les surmonter. À cet égard, notre assemblée se félicite que l'AICESIS, tout comme le Comité économique et social européen, se soient saisis de la thématique des nouveaux financements au service du développement.

\*  
\* \* \*

La fixation des Objectifs de développement du millénaire place les pays développés et les pays bénéficiaires dans un réseau d'obligations réciproques qui ouvre l'espoir de faire advenir un monde plus solidaire. L'impulsion doit venir des pays riches qui ont l'obligation d'accroître leur aide tout en la gérant avec plus de rigueur. Cependant, le succès ne sera au rendez-vous que si les pays bénéficiaires, répondant aux attentes de leur société civile, entrent progressivement dans la voie de la transparence et de la démocratie.

\*  
\* \* \*

\*  
\* \* \*

**L'avis a été adopté à l'unanimité des votants.**

\*  
\* \* \*

**Auditions effectuées par la section :**

- M. Mamadou Diallo, chef de l'Unité coopération, développement et éducation à la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) ;
- M. Ramon Fernandez, sous-directeur Multifin, à la Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie ;
- M. Jacques Godfrain, député, maire de Millau ;
- M. Jean-Pierre Landau, sous-gouverneur de la Banque de France ;
- M. Jacques Lapouge, directeur des Affaires économiques et financières au ministère des Affaires étrangères ;
- M. Helmut Reisen, professeur d'économie, conseiller au Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;
- M. Michel Rocard, ancien Premier ministre, député au Parlement européen ;
- M. Henri Rouillé d'Orfeuil, président de Coordination Solidarité, urgence, développement (SUD) ;
- M. Jean-Michel Severino, directeur de l'Agence française de développement (AFD).

**FISCALITÉ ET FINANCES PUBLIQUES LOCALES :**  
**À LA RECHERCHE D'UNE NOUVELLE DONNE**  
**(autosaisine)**

*Synthèse de l'avis présenté par M. Philippe Valletoux, au nom de la section des finances, lors de l'assemblée plénière des 12 et 13 décembre 2006.*

*M. Philippe Valletoux, membre du groupe des personnalités qualifiées, est membre de la section des finances.*

\*  
\* \* \*

Les collectivités territoriales françaises ont pris une place de plus en plus importante dans le panorama économique et financier de notre pays principalement du fait de l'importance croissante de leurs compétences, liées aux transferts dus à la décentralisation engagée depuis 1982.

Leur situation financière peut être considérée comme globalement satisfaisante, même si le diagnostic d'ensemble ne doit pas faire oublier les nombreuses disparités existant entre collectivités, ni que leur équilibre financier repose, pour une part importante, sur des transferts en provenance de l'État - dont on connaît la situation budgétaire.

À l'analyse, on constate que, faute d'avoir assorti les transferts de compétences d'un véritable volet financier et fiscal, le processus de décentralisation s'est accompagné d'une intervention de plus en plus massive des finances de l'État dans la fiscalité locale. Cette situation, qui se caractérise par une illisibilité grandissante des mécanismes financiers et fiscaux et qui comporte donc un risque croissant de dilution de la responsabilité, a été jugée suffisamment préoccupante pour qu'il y soit remédié.

Le Conseil économique et social s'est donc saisi de la question, répondant ainsi à l'interpellation des présidents des principales Associations nationales d'élus locaux. Au terme de ses travaux, il affirme qu'une nouvelle donne est possible ; il en donne les contours et énonce les recommandations qui lui paraissent indispensables pour assurer les transitions et pour en asseoir la pérennité.

#### I – LA SITUATION ACTUELLE

- Les finances locales en extension

En termes de comptabilité nationale, les collectivités territoriales constituent l'essentiel de la catégorie des APUL (Administrations publiques locales) dont le rôle n'a cessé de s'accroître depuis plusieurs décennies au sein de l'économie :

- en 2005, les dépenses des APUL représentent 10,8 % du PIB – à comparer aux 8,5 % de 1980. Avec un volume financier de

180 milliards d'euros, les APUL représentent environ la moitié des dépenses brutes de l'État ;

- en 2005, la Formation brute de capital fixe (FBCF) des APUL représente 2,3 % du PIB – proportion qui s'est maintenue à ce niveau depuis 1982. Ainsi, la FBCF des APUL représente 70 % de l'investissement public et 11 % de la FBCF nationale ;
- en 2005, le besoin de financement des APUL s'est élevé à 1,8 milliard d'euros, après qu'elles aient connu une période d'excédent de financement entre 1996 et 2002. On retiendra que ce besoin de financement est exclusivement consacré à l'investissement – dont le volume a été, en 2005, de 38,5 milliards d'euros.

En termes de comptabilité publique, les budgets locaux – qui sont donc établis sur la base d'un équilibre comptable qui n'autorise l'emprunt que pour le seul investissement – comportent :

- des recettes de fonctionnement ou recettes courantes (167 milliards d'euros en 2006), constituées principalement par le produit de la fiscalité locale (58 % en 2006) et par des dotations de l'État (26 % en 2006) ;
- des recettes d'investissement hors emprunt (9 milliards d'euros en 2006) constituées, pour une part, par des dotations de l'État.

On retiendra enfin que l'endettement des collectivités territoriales s'élève au 1er janvier 2006 à 107 milliards d'euros – niveau équivalent à celui de 1996.

- Une fiscalité locale de moins en moins locale

L'analyse de l'évolution des prélèvements obligatoires établie par les Comptes de la Nation fait ressortir que :

- le prélèvement des APUL n'a cessé d'augmenter au cours des deux dernières décennies – passant de moins de 3,5 % du PIB en 1982 à 5,6 % du PIB en 2005 ;
- le prélèvement État + APUL est resté à un niveau constant (autour de 22 % du PIB) tout au long de la période ;
- depuis 2000, l'augmentation du prélèvement des APUL (de 5 % du PIB en 2001 à 5,6 % du PIB en 2005) reflète d'abord les transferts d'impôts (essentiellement TIPP et TCA) à leur bénéfice plutôt que la hausse globale de leur pression fiscale (+2 % en moyenne chaque année).

Ces éléments globaux ne doivent pas faire oublier que le régime fiscal des collectivités territoriales – et singulièrement celui des quatre taxes directes locales – a été, depuis 1982 et encore actuellement, l'objet de modifications incessantes qui ont été décidées par l'État au vu de la situation de certaines catégories de contribuables auxquels il s'est substitué au point de devenir le premier contribuable local. En effet, on peut considérer aujourd'hui que l'État – soit sous forme de compensations, soit sous forme de dégrèvements – acquitte désormais aux budgets locaux plus de 13,5 milliards d'euros, soit environ 25 % du produit de la fiscalité directe locale. Et ce, sans tenir compte des changements

de nomenclature qui ont conduit en 2004 à intégrer à la DGF certains aménagements fiscaux décidés quelques années auparavant.

Ceci contribue à opérer une « *déliaison* » croissante entre impôt local et contribuable local et à entraîner une divergence manifeste entre « *produit voté* » (par les collectivités territoriales), « *produit payé* » (par les contribuables) et « *produit perçu* » (par les collectivités territoriales). On mesure ainsi le risque de dilution de la responsabilité que cela implique pour l'ensemble des acteurs concernés.

- Les finances publiques en question

La nécessité de contenir les finances publiques dans le respect de critères fondamentaux a pris toute sa résonance d'abord lors de la mise en place de l'euro, puis plus récemment à l'occasion des réflexions menées à l'initiative du Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie à propos de la dette publique. Dans un cas, les collectivités territoriales se sont attirées les louanges pour leur situation d'excédent de financement ; plus récemment, elles ont plutôt été vilipendées du fait de leur besoin de financement – dont on admettra pourtant qu'il s'agit pour elles d'une position plus classique au regard de leur action permanente d'investissement.

Au-delà de ces polémiques, il importe de retenir que les collectivités territoriales sont - partie intégrante de la sphère publique et qu'à ce titre elles doivent prendre leur part à l'effort qui est à faire pour s'inscrire dans une position plus compétitive de ladite sphère publique – sous bénéfice néanmoins qu'elles soient d'abord partie prenante à la définition et la prise de décision sur les politiques à entreprendre en la matière.

## **II – QUELLE AMBIANCE POUR LA RÉFORME**

Dans la réflexion sur les évolutions à entreprendre, il importe de dépasser le seul examen des modalités financières et fiscales pour prendre avant tout la mesure du contexte où doit s'inscrire la réforme. Ceci amène à examiner certains aspects propres au débat sur les institutions publiques locales.

- Les débats institutionnels

S'agissant des principales interrogations sur les positionnements institutionnels des collectivités territoriales – et au-delà des préventions que certains nourrissent à leur égard dans leur appréhension d'un manque de rigueur de gestion, voire d'irresponsabilité dans les programmes et dans les actions entreprises - deux questions reviennent le plus souvent :

- y a-t-il un échelon local de trop, et lequel ?
- n'y a-t-il pas une inadéquation entre les missions qui sont confiées aux collectivités territoriales et leur découpage géographique ?

En un mot, n'y a-t-il pas trop de communes, ou encore les territoires régionaux sont-ils tous pertinents ?

Sans être occultées, ces questions n'ont pas été jugées de nature à renoncer à entreprendre une réforme financière et fiscale. Au contraire, il a paru plus judicieux de réfléchir à ce que serait la réforme dans le cadre constitutionnel (et

donc institutionnel) actuel, sans préjuger des « simplifications » qui pourraient être entreprises le moment venu en la matière.

- Les interrogations récurrentes

D'autres considérations, qui pourraient avoir une incidence plus directe sur les orientations financières et fiscales à prendre, ont été évoquées sans qu'elles apparaissent revêtir un caractère préalable à la réforme ; elles sont de trois ordres :

- chacun des niveaux de collectivités territoriales doit-il continuer à disposer d'une capacité de « compétence générale » sur son territoire ?
- la régulation des dépenses transférées par l'État peut-elle être assurée, quelle que soit la forme desdits transferts ?
- quel intérêt y a-t-il à garantir l'autonomie financière des collectivités territoriales ?

Autant de questions qui ont été appréciées à l'aune d'une vision globale de la gestion des services et des équipements publics et d'une véritable réorganisation des rapports entre les différentes entités de la sphère publique.

- Les statistiques financières en question

Une des ambitions de la présente saisine, à l'instar de certaines autres qui l'ont précédée, était de contribuer à une meilleure connaissance de l'ensemble des mouvements financiers entre collectivités publiques. Malgré les progrès enregistrés, principalement au travers des analyses de l'Observatoire des finances locales ou de tel ou tel rapport sur un aspect particulier du sujet (cf. le rapport Fouquet sur la taxe professionnelle), force est de constater que seule une action déterminée en la matière permettrait d'avancer de façon significative. Cela passe certainement par une mobilisation des principales administrations centrales concernées au service d'une volonté affirmée des responsables nationaux des collectivités territoriales.

### **III – UNE NOUVELLE DONNE EST POSSIBLE**

S'inscrivant dans le triple objectif de la clarté, de la simplification et de la responsabilité, le Conseil économique et social a souhaité montrer qu'une nouvelle donne était possible dans une démarche de réexamen des principes mêmes qui fondent la fiscalité locale et la relation financière entre l'État et les collectivités territoriales.

- Principes pour une nouvelle donne

- Ne plus concevoir l'impôt local que dans le cadre d'une relation directe entre la collectivité territoriale et chaque catégorie de redevables.
- Proscrire, autant que faire se peut, des impôts locaux sur lesquels s'exercent plusieurs pouvoirs de fixation des taux de pression fiscale.
- Obtenir de l'État qu'il s'interdise désormais d'intervenir financièrement en direction des collectivités territoriales autrement que comme répartiteur de subsides selon des critères autres que ceux

qui l'ont - conduit jusqu'ici à se substituer en tout ou partie à telle ou telle catégorie de redevables locaux.

- Une fois cette nouvelle répartition établie, prendre les mesures de nature à moderniser les bases fiscales les plus obsolètes et à garantir les correctifs atténuant les disparités entre collectivités territoriales.

- Contours pour une nouvelle donne

Une illustration de l'application de ces principes a été élaborée sous forme d'un schéma cible pouvant servir de base pour le débat devant conduire à l'établissement de la nouvelle donne. Ce schéma cible – qui peut connaître ultérieurement les aménagements qui apparaîtraient pertinents – peut être caractérisé ainsi :

- respecter – à pression fiscale inchangée – les grands équilibres actuels :
  - la répartition globale de la charge fiscale entre ménages et entreprises est maintenue à son niveau actuel ;
  - chaque niveau de collectivité retrouve le volume financier dont il dispose actuellement.
- supprimer tout « financement fiscal » en provenance de l'État ;
- faire en sorte qu'un seul pouvoir fiscal s'exerce sur chacun des impôts constituant la fiscalité locale ;
- doter chaque niveau territorial d'une recette fiscale globale composée de plusieurs impôts dont il a la pleine maîtrise dans les conditions fixées par la loi ;
- permettre à chaque catégorie de contribuables d'identifier clairement le niveau territorial qui a le pouvoir fiscal sur l'impôt qui la concerne.

- Transitions et pérennité de la nouvelle donne

La mise en œuvre de la nouvelle donne doit être assortie des mesures indispensables suivantes :

- moderniser les bases de la taxe d'habitation et des taxes foncières (par référence à la « *valeur locative déclarative* » et dans la perspective d'une imposition directe sur le revenu) et celles de la taxe professionnelle (par référence à la valeur ajoutée, selon des modalités d'encadrement à définir et sous réserve du maintien du régime actuel pour les petites entreprises) – sans méconnaître que d'autres références peuvent être proposées ;
- assurer un partage concerté de certains impôts nationaux à destination des départements et des régions – selon des dispositifs qui ménageraient l'autonomie fiscale de ces collectivités ;
- anticiper et définir les mesures transitoires indispensables tant au niveau des collectivités territoriales qu'à celui des contribuables concernés ;
- faire de la péréquation un élément constitutif de la nouvelle donne par un processus national finalisé dans le cadre d'un financement dédié.

Il importe également d'entreprendre à cette occasion de nouvelles politiques volontaires visant à :

- envisager par une réhabilitation de l'impôt de restaurer la relation décrite par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ;
- améliorer la gouvernance fiscale en tenant plus compte de la mesure financière des relations État-collectivités territoriales et établir de nouvelles pratiques dans le mode de fixation de l'impôt ;
- encourager les expérimentations en matière de mutualisation financière et fiscale, en prélude à des évolutions institutionnelles pouvant conduire à des différenciations acceptées.

\*  
\* \* \*

Les finances locales ont pris une place de plus en plus importante au sein des finances publiques, du fait de l'accroissement des compétences des collectivités territoriales de notre pays. Pourtant, cette décentralisation, engagée par les lois de 1982 et amplifiée par les lois de 2003-2004, n'a pas été assortie d'un volet global financier et fiscal – si bien que la situation actuelle est la conséquence de mesures fiscales partielles et incessantes qui, au fil des années, ont conduit à complexifier à l'extrême les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

Répondant à l'interpellation des présidents des trois principales Associations nationales d'élus territoriaux, le Conseil économique et social a jugé utile d'établir les bases du débat qui permettrait de faire évoluer de façon significative le dossier de la fiscalité et des finances publiques locales.

Par ses propositions, le Conseil économique et social met ainsi à la disposition du débat politique les éléments qui permettront d'établir le volet financier et fiscal susceptible de répondre à la légitime attente de tous les acteurs de la décentralisation que sont les citoyens, l'État et les collectivités territoriales, et à les inscrire dans un nouveau triptyque institutionnel basé sur :

- une nouvelle relation financière entre les acteurs publics
- de nouvelles responsabilités financières pour le secteur local
- une nouvelle régulation pour les finances publiques

C'est dans ce cadre rénové, global et cohérent que la nouvelle donne pour la fiscalité et les finances publiques trouvera sa pérennité.

\*  
\* \* \*

**L'avis a été adopté par 126 voix contre 48 et 30 abstentions.**

\*  
\* \* \*

**Liste des personnes auditionnées par la section :**

- Alain Rousset, président de l'association des régions de France ;
- Jacques Pelissard, président de l'association des maires de France ;
- M. Claudy Lebreton, président de l'assemblée des départements de France ;
- Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- Edward Jossa, directeur général des collectivités locales au ministère de l'Intérieur ;
- Jacques Le Cacheux, directeur des études à l'OFCE ;
- Jean-Michel Charpin, directeur général de l'INSEE ;
- Philippe Josse, directeur du Budget au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- Laurent Davezies, professeur d'économie et de développement territorial à l'université Paris-Val-de-Marne ;
- Michel Didier, directeur de Rexencode ;
- Jacques Marseille, professeur d'histoire de l'économie à l'université de Paris I Panthéon Sorbonne.

**Liste des personnes rencontrées en entretien par le rapporteur :**

- Philippe Adnot, sénateur, président du Conseil général de l'Aube ;
- Jean Arthuis, sénateur, président du Conseil général de la Mayenne, ancien ministre ;
- Jean-Pierre Balligand, député ;
- Marie-France Beaufils, sénateur ;
- Jean-François Bernardin, président de l'assemblée des chambres de commerce et d'industrie ;
- Jean-Marie Bockel, sénateur, président de l'association des maires des grandes villes de France ;
- Augustin Bonrepeaux, député ;
- Bruno Bourg-Broc, président de l'association des villes moyennes ;
- Michel Bouvier, professeur à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne ;
- Hervé Bramy, président du Conseil général de Seine-Saint-Denis ;
- Thierry Carcenac, député, président du Conseil général du Tarn ;
- Gilles Carrez, député, président du Comité des finances locales ;
- Marc Censi, président de l'association des districts et communautés de France ;
- Michel Charasse, sénateur, ancien ministre ;

- Martine Clément, présidente de la section fiscalité du groupe des Fédérations industrielles ;
- Pierre-Yves Collombat, sénateur, vice-président de l'association des maires ruraux de France ;
- Denis Courtois, directeur général des services de la communauté de communes du Val d'Amboise ;
- Jacques Creyssel, directeur général du MEDEF ;
- Louis de Broissia, sénateur, président du Conseil général de Côte-d'Or ;
- Charles-Amédée de Courson, député ;
- Jean-Pierre Fourcade, sénateur, ancien ministre ;
- Lionel Fourny, directeur général des services du département de la Moselle ;
- Yves Fréville, sénateur ;
- Charles Guene, sénateur ;
- Alain Guengant, professeur à la Faculté de sciences économiques de Rennes ;
- Serge Haget, directeur des services financiers de la communauté urbaine de Bordeaux ;
- Edmond Hervé, ancien ministre ;
- Dominique Hoorens, directeur des études à Dexia-Crédit local ;
- Philippe Laurent, vice-président de l'association des maires de France ;
- Charles-Eric Lemaignen, vice-président de l'association des districts et communautés de France ;
- Victorin Lurel, député, président du Conseil régional de Guadeloupe ;
- Martin Malvy, président de l'Association des petites villes de France, ancien ministre ;
- Philippe Marini, sénateur ;
- Hervé Mariton, député ;
- Didier Mathus, président de l'association des communautés urbaines de France ;
- Catherine Maubert, chargée de mission, Centre d'analyse stratégique ;
- Didier Migaud, député ;
- Jean-François Monteils, secrétaire général aux affaires territoriales à la Préfecture de la région Corse ;
- Nicolas Plantrou, président du CESR de Haute-Normandie ;
- Patrick Reix, directeur général des services du département de Loire-Atlantique ;
- Richard Samuel, directeur de cabinet du ministre de l'Outre-mer ;

- Michel Sapin, président de la région Centre, ancien ministre ;
- Christian Sautter, adjoint au maire de Paris, ancien ministre ;
- Pierre Simon, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ;
- Michel Taly, avocat ;
- Marie-José Tulard, directeur du service des collectivités territoriales, Sénat ;
- Adrien Zeller, président de la région Alsace, ancien ministre.

***RECHERCHES ET TECHNOLOGIES DU FUTUR :  
QUELLES ORIENTATIONS POUR LA PRODUCTION  
ET LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE ?  
(autosaisine)***

*Synthèse de l'avis présenté par Mme Marie-Odile Paulet, au nom de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie, lors de l'assemblée plénière des 12 et 13 décembre 2006.*

*Mme Marie-Odile Paulet, membre du groupe de la CFDT, est membre de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie.*

\*  
\* \* \*

Le monde s'oriente-t-il vers un avenir énergétique durable ?

Les défis soulevés par cette question sont multiples et peuvent apparaître contradictoires : répondre à une demande en énergie sans cesse croissante notamment des pays en développement, sans dégrader un environnement aux équilibres fragiles.

Le Conseil économique et social propose une réflexion ayant pour horizon 2050. Cette date peut paraître lointaine ; cependant le temps de l'énergie est celui de la longue durée et les recherches fondamentales engagées aujourd'hui donneront leurs effets industriels longtemps encore dans le siècle, voire au-delà.

L'accès inégal à des ressources fossiles limitées et les risques liés au changement climatique imposent une modification de nos comportements et, en premier lieu, notre rapport à l'énergie.

En l'état actuel de nos connaissances, aucune technique ne peut, à elle seule, jouer un rôle assez déterminant pour modifier radicalement le paysage énergétique. Notre assemblée se prononce donc pour un mixte énergétique raisonné et équilibré, dans la mesure où aucune source ne doit être écartée a priori. Elle analyse ainsi les différentes énergies des plus traditionnelles aux plus modernes.

\*

La croissance de la consommation et de la production d'énergie est toujours sensible et pourrait s'amplifier. Depuis 1973, la production mondiale a crû de 50 % pour atteindre aujourd'hui plus de 11 milliards de tonnes équivalent pétrole (tep) et pourrait atteindre vers 2030 plus de 17 milliards de tep et 25 milliards en 2050.

## **1. DÉFINIR ET PRÉPARER LES CHOIX**

Toute politique nationale de l'énergie doit intégrer :

- concrètement la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique ;

- la réponse aux besoins des populations et des pays actuellement « en retrait », par un effort de solidarité ;
- la sécurité de l'approvisionnement énergétique par sa diversification géographique, le développement d'énergies nationales, dont le nucléaire en France et des énergies renouvelables, et la recherche de technologies nouvelles.

Les objectifs doivent prendre en compte :

- la raréfaction progressive des ressources fossiles ;
- la maîtrise de l'énergie par la recherche des économies d'énergie et de l'efficacité énergétique ;
- l'interaction sur les modes de vie, par les changements technologiques, les évolutions de prix et les incitations à une consommation sobre ;
- l'information de la population et son association aux enjeux énergétiques : mise en place d'un débat national, d'évaluation et de proposition sur les politiques à mener, les évolutions comportementales souhaitables, les technologies à développer...

## **2. UN EFFORT DE RECHERCHE ACCENTUÉ ET ÉQUILIBRÉ**

L'importance de la recherche fondamentale et de la R&D à engager est telle que l'on doit chercher à développer les synergies par type de recherches, entre les acteurs publics et privés. Cela permettrait de maximiser les possibilités de découvertes et de développements, pour la construction des outils de recherche mais aussi de démonstration dans le domaine énergétique.

## **3. LE PERFECTIONNEMENT...**

Dans notre système socio-économique, il convient d'accentuer le découplage entre croissance économique et croissance de la consommation d'énergie, c'est-à-dire de poursuivre l'amélioration de notre intensité énergétique :

- par l'investissement dans l'efficacité énergétique, en réduisant les pertes lors du fonctionnement et de l'exploitation. À cette fin, le potentiel d'amélioration de nos bâtiments, de nos moyens de transport, des appareils que nous utilisons comme des systèmes productifs est considérable ;
- par l'amélioration de la sobriété dans les consommations, en réduisant notamment les gaspillages par des comportements rationnels et des choix individuels, industriels et sociétaux s'inscrivant dans la logique du développement durable.

D'ici 2030, la réponse à une demande accrue passera, prioritairement, par l'amélioration de l'efficacité de la production permettant de meilleurs rendements. Au niveau européen, l'amélioration des infrastructures énergétiques exigerait 1 000 milliards d'euros d'investissements et plus de 16 000 milliards de dollars au niveau mondial.

### 3-1. LES ÉNERGIES FOSSILES

Pour le pétrole, une amélioration des taux de récupération est réalisable à technologies inchangées, les avancées sensibles sont attendues dans le domaine de l'exploration particulièrement dans l'offshore et dans les grandes profondeurs, y compris terrestres. L'Institut français du pétrole figure en très bon rang de cette recherche stratégique, mais doit disposer à l'avenir des moyens nécessaires pour poursuivre et maintenir ses efforts.

Si la production de gaz ne pose pas les mêmes problèmes que le pétrole, c'est dans son utilisation que les recherches devraient être poursuivies et accentuées. Si la co-génération, voire la « *tri-génération* » (à la chaleur et à l'électricité, pourrait s'adoindre la production d'hydrogène) ont pénétré l'espace national avec des résultats utiles, la technologie des cycles combinés est appelée à se développer.

Le recours massif, dans le monde, au charbon pose de redoutables questions environnementales. Il faut intensifier les recherches du type « *gazéification* » du charbon en gaz de synthèse, car elle est prometteuse bien que complexe. Cette technologie s'apparente à une rupture, notre pays et plus largement l'Union européenne, ne peuvent être absents de la R&D y afférent.

### 3-2. LES ÉNERGIES RENOUVELABLES : À LA RECHERCHE D'UNE ÉNERGIE INÉPUISABLE ?

Trois grands facteurs orientent le marché vers les énergies renouvelables (ENR) : la sécurité de l'approvisionnement énergétique, la lutte contre le changement climatique et la diminution progressive de leur coût. En raison de leur fort potentiel aux niveaux national et mondial, il est recommandé d'élaborer une politique nationale de développement de la production et des recherches complémentaires adaptées à chacune des ENR.

Le caractère intermittent de certaines d'entre elles nécessite toutefois d'accroître la recherche pour développer des systèmes de stockage dont les capacités actuelles ne sont pas suffisantes pour garantir une production constante.

## 4. ... ET LES RUPTURES TECHNOLOGIQUES POSSIBLES

- L'Union européenne doit se situer en pointe de la recherche sur la capture et le stockage du CO<sub>2</sub>. La France doit y jouer un rôle central car les activités de services associés auront une importance extrême.
- Les recherches sont en cours sur les réacteurs nucléaires du futur. La génération IV devrait constituer progressivement les réacteurs de la deuxième moitié du XXI<sup>e</sup> siècle : il faut poursuivre l'activité de recherche dont la dimension internationale ne doit pas empêcher notre pays d'y tenir un rôle à la mesure de son investissement scientifique et technique.

- Le passage – véritable rupture – de la fission à la fusion, poursuit une vaste ambition, puisqu'il s'agit de reconstituer, de façon contrôlée, la réaction thermonucléaire de fusion des atomes d'hydrogène qui animent le soleil. La part notable dévolue à la France dans le programme ITER est très appréciable.
- La recherche sur l'hydrogène est capitale car chaque étape de la filière doit être soigneusement étudiée : qu'il s'agisse de la production, du stockage, de la distribution et de l'utilisation. Le remplacement du pétrole par l'hydrogène, particulièrement dans le transport, est difficilement envisageable dans un avenir proche et nécessitera des investissements très importants pour que cette filière soit mise en place et puisse participer au mixte énergétique.

## **5. VERS UN MIXTE ÉNERGÉTIQUE DIVERSIFIÉ ET ÉQUILIBRÉ**

Il ne s'agit pas de rechercher un mixte électrique mais bien un panier d'énergies pour les différents usages (chaleur, force, mouvement...), dont la production électrique n'est qu'un volet.

L'objectif est de parvenir à un mixte raisonné, équilibré, associant les énergies fossiles et renouvelables ainsi que le nucléaire afin de répondre à l'ensemble des besoins énergétiques.

Le XXI<sup>e</sup> siècle verra se développer une production décentralisée, notamment dans certains espaces ruraux éloignés et de faible densité de population où la production autonome est plus pertinente que l'amenée des grands réseaux. L'effort de recherche doit donc être ciblé sur les réseaux « *intelligents* » permettant de gérer un système de plus en plus complexe et d'assurer le même niveau de qualité et d'accès à l'énergie sur l'ensemble d'un territoire.

## **6. LES TECHNOLOGIES NE SUFFISENT PAS, LA VOLONTÉ POLITIQUE EST INDISPENSABLE**

Les technologies sont des outils au service d'une politique. Elles ne sont pas capables d'assurer seules la réponse aux questions énergétiques : les aspects sociétaux, internationaux, géopolitiques supposent des choix politiques.

Au niveau national, l'établissement de priorités, sur la base de choix raisonnés, relève de l'État pour assurer, au mieux et à long terme, l'indépendance énergétique, l'approvisionnement en énergie au meilleur coût, le respect de nos engagements environnementaux et les coopérations internationales particulièrement avec les pays en développement.

La formulation d'une véritable politique européenne de l'énergie, dépassant la simple harmonisation des politiques nationales, est nécessaire. Chaque énergie devrait être dotée d'une plate-forme technologique européenne et être intégrée dans les différents programmes cadres communautaires.

Il faut aussi intensifier à l'échelle internationale, les partages de connaissances, comme ceux du GIEC, notamment dans le domaine de la

recherche associant énergie et climat, énergie et développement. Le transfert de technologies à destination des pays les moins avancés doit être renforcé tout en tenant compte de leur situation réelle.

## **7. UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION – ENCOURAGÉE - DES COMPORTEMENTS**

La forte remontée tendancielle du prix des hydrocarbures, concomitante à l'essor des informations et à la montée des inquiétudes concernant le réchauffement climatique, doit constituer le moment propice pour inciter à l'évolution des comportements et des modes de consommation. Il faut donc préparer les esprits à des évolutions comportementales profondes. Quelques campagnes d'information y contribuent en ce moment. C'est tout ce mouvement qui doit être largement amplifié.

\*  
\*      \*

Les politiques de préparation de l'énergie de demain doivent s'appuyer sur un outillage d'innovation performante, résolvant le défi du changement climatique, la satisfaction des besoins de tous et l'accès limité et inégalement réparti aux ressources fossiles.

### **Pour y parvenir, sept axes sont à privilégier :**

1/ Définir une politique à long terme d'approvisionnement énergétique sécurisée et respectant l'environnement par la promotion des énergies propres, la maîtrise des consommations énergétiques et l'information des populations ;

2/ accentuer l'effort de recherche et multiplier les synergies entre les acteurs et les pays pour maximiser les possibilités de découvertes et les transferts de technologie ;

3/ améliorer l'intensité énergétique en perfectionnant les infrastructures de production existantes et en recourant davantage aux énergies renouvelables ;

4/ rendre possibles les ruptures technologiques liées à la capture et au stockage du CO<sub>2</sub> pour réduire l'impact environnemental des énergies fossiles, développer les réacteurs nucléaires du futur - plus particulièrement le passage de la fission à la fusion - et assurer la mise en place de la filière hydrogène dans sa globalité (production, distribution...) ;

5/ parvenir à un mixte énergétique diversifié et équilibré associant les énergies fossiles et renouvelables ainsi que le nucléaire pour couvrir l'ensemble des besoins ;

6/ ne pas laisser aux technologies le soin de répondre seules au défi énergétique : les aspects sociaux, internationaux, géopolitiques supposent des choix politiques forts notamment au niveau européen ;

7/ encourager et amplifier l'évolution des comportements vers un mode de consommation durable.

**Relever le défi énergétique est donc possible, il commence aujourd'hui et dépend de nous.**

**L'avis a été adopté par 199 voix contre 1 et 2 abstentions.**

\*  
\* \* \*

**Liste des personnes auditionnées par la section :**

- M. Olivier Appert, président de l'Institut français du pétrole (IFP) ;
- M. Paul Caseau, membre de la Commission scientifique et technique du traité Euratom, membre de l'Académie des technologies ;
- M. Dominique Maillard, directeur général de la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), délégué de la France au Comité de direction de l'Agence internationale de l'énergie ;
- M. Gilbert Ruelle, président de la commission énergie environnement de l'Académie des technologies ;
- M. Bernard Tissot, membre de l'Académie des sciences, président du groupe d'« initiative énergie » de l'Académie des sciences.

**Liste des personnes rencontrées par la rapporteure :**

- M. Joël Pedessac, directeur général comité français du butane et du propane ;
- Mme Marielle Soubeyran, responsables des relations extérieures du comité français du butane et du propane ;
- M. Charles Mattenet, directeur stratégie croissance exploration et production Total ;
- M. Alain Maugard, président du Centre scientifique et technique du bâtiment ;
- M. Olivier Alexandre, directeur recherche raffinage et marketing Total ;
- M. Bernard Tissot, membre de l'Académie des Sciences ;
- M. Jean-Paul Rollin, directeur études et projet SNET ;
- M. Dominique Maillard, Directeur général direction générale de l'énergie et des matières premières ;
- M. Marc Florette, directeur de la Recherche Gaz de France ;
- M. Hervé Castermann, directeur d'objectifs clients direction de la recherche Gaz de France ;
- M. Michel Combarnous, professeur à l'ENSEA de Bordeaux ;
- Mme Anna Falanga, directeur des nouvelles technologies de l'énergie CEA ;
- M. François Moisan, directeur exécutif de la stratégie et de la recherche ADEME ;

- M. Philippe Geiger, chargé de la sous-direction des approvisionnements en hydrocarbures DGEMP ;
- Mme Martine Choquert, chargée de mission techniques nouvelles DGEMP ;
- Mme Catherine Damelon, chargée de mission de l'observatoire de l'énergie DGEMP ;
- M. Jean-Eudes Moncomble, CME ;
- M. Patrice Bernard, directeur du développement et de l'innovation nucléaire CEA ;
- M. Yves Bamberger, directeur recherche et développement EDF ;
- M. Christian Brodhag, délégué interministériel au développement durable ;
- M. Claude Girard, conseiller technique au cabinet du ministre de la Recherche ;
- M. Antoine Tristan Mocilnikar, conseiller expert dans l'économie des filières énergétiques MEDD ;
- M. Jacques Repussard, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ;
- M. Kurt E. Yeager, président and chef executive officer Electric Power Research institute.

## **SOMMAIRE ANALYTIQUE**

### **Section des affaires sociales**

- ◆ Avis et rapport n° 02 du 1<sup>er</sup> mars 2006  
Les conditions de la réinsertion socioprofessionnelle des détenus en France  
par M. Donat Decisier
- ◆ Avis et rapport n° 16 du 5 octobre 2006  
Réformer les tutelles  
par Mme Rose Boutaric

### **Section du travail**

- ◆ Avis et rapport n° 11 du 19 juin 2006  
« Défense deuxième chance » : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes  
par Mme Françoise Geng
- ◆ Avis n° 20 du 3 novembre 2006  
Enjeux sociaux et concurrence internationale : du dumping social au mieux disant social  
par M. Didier Marteau

### **Section des économies régionales et de l'aménagement du territoire**

- ◆ Avis et rapport n° 01 du 18 janvier 2006  
Aménagement du territoire, services publics et services au public  
par M. Jean-Alain Mariotti
- ◆ Avis et rapport n° 21 du 22 novembre 2006  
Une nouvelle dynamique pour le transport intermodal  
par M. Christian Rose

### **Section du cadre de vie**

- ◆ Avis et rapport n° 05 du 5 avril 2006  
Le tourisme associatif en milieu rural, source de développement local  
et de cohésion sociale  
par M. Jean-Pierre Marcon
- ◆ Avis n° 06 du 2 mai 2006  
Les politiques de l'urbanisme et de l'habitat face aux changements climatiques  
par M. Paul de Viguerie
- ◆ Avis n° 13 du 18 juillet 2006  
Évaluation de la loi de programme pour l'Outre-Mer du 21 juillet 2003  
par M. Alain Saubert

- ◆ Avis n° 18 du 18 octobre 2006  
Quelle stratégie pour l'hôtellerie dans l'économie française ?  
par M. André Daguin

### **Section des finances**

- ◆ Avis et rapport n° 04 du 22 mars 2006  
La faisabilité financière des programmes d'infrastructures  
par M. Philippe Valletoux
- ◆ Avis et rapport n° 15 du 4 octobre 2006  
Intelligence économique, risques financiers et stratégies des entreprises  
par M. Roger Mongereau
- ◆ Avis n° 22 du 23 novembre 2006  
Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?  
par MM. Georges de La Loyère et Jacques Lemercier
- ◆ Avis et rapport n° 24 du 20 décembre 2006  
Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne  
par M. Philippe Valletoux

### **Section des relations extérieures**

- ◆ Avis n° 08 du 24 mai 2006  
La coopération sanitaire française dans les pays en développement  
par M. Marc Gentilini
- ◆ Avis n° 22 du 23 novembre 2006  
Les objectifs de développement du millénaire : quels financements innovants ?  
par MM. Jacques Lemercier et Georges de La Loyère

### **Section des activités productives, de la recherche et de la technologie**

- ◆ Avis n° 03 du 20 mars 2006  
Projet de loi sur la gestion des matières et des déchets radioactifs  
par Mme Anne Duthilleul
- ◆ Avis n° 07 du 3 mai 2006  
Les enjeux de l'après Kyoto  
par Mme Elyane Bressol
- ◆ Avis et rapport n° 12 du 5 juillet 2006  
L'automobile française : une filière majeure en mutation  
par M. Roland Gardin
- ◆ Avis et rapport n° 25 du 21 décembre 2006  
Recherches et technologies du futur : quelles orientations pour la production et la consommation d'énergie  
par Mme Marie-Odile Paulet

### **Section de l'agriculture et de l'alimentation**

♦ Avis et rapport n° 10 du 7 juin 2006  
Les perspectives économiques des secteurs de l'horticulture  
par Mme Michèle Viguier

♦ Avis et rapport n° 19 du 2 novembre 2006  
Un atout pour le monde rural : la valorisation du bâti agricole  
par M. Michel de Beaumesnil

### **Section des questions économiques générales et de la conjoncture**

♦ Avis n° 09 du 26 mai 2006  
La conjoncture économique et sociale en 2006  
par M. Michel Didier

### **Délégation pour l'Union européenne**

♦ Communication n° 13 du 28 juillet 2006  
Contribution du Conseil économique et social au Livre blanc sur une politique de communication européenne  
par M. Jean-Marc Roirant

♦ Communication n° 17 du 9 octobre 2006  
Processus de Lisbonne : contribution du Conseil économique et social à la préparation du sommet de printemps 2007  
par M. Jacques Duron

### **Commission temporaire**

♦ Avis n° 23 du 4 décembre 2006  
Consolider le dialogue social  
par MM. Paul Aurelli et Jean Gautier

## **Ouverture sur l'extérieur**

## **COMMUNICATION ET DIFFUSION**

Le Bureau du Conseil économique et social a défini, depuis 2003, une stratégie de communication auprès des médias, des décideurs publics, des organisations de la société civile et du public. Les actions déployées dans ce cadre ont donné une lisibilité croissante aux travaux et à l'actualité du CES.

#### I - UNE COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE EN NET DÉVELOPPEMENT

Le Conseil s'est engagé dans une politique visant à mieux faire connaître l'institution en général et son apport à la démocratie.

À cette fin, il a créé en 2006, en complément des documents de communication existants (plaquette et brochure institutionnelles, présentation informatique à la disposition des membres du Conseil souhaitant exposer à l'extérieur le fonctionnement de l'institution...), de nouveaux supports, tels que le dépliant institutionnel sur le CES et architectural sur le palais d'Iéna en chinois et en allemand, complétant ainsi les versions françaises et anglaises de ce document.

L'ouvrage *Qu'est-ce que le Conseil économique et social* publié, en décembre 2005, par les Editions de l'Archipel dans la collection L'Information citoyenne, a bénéficié, tout au long de 2006, d'une large diffusion auprès du grand public, par le CES lui-même mais également par l'éditeur dans le réseau des librairies.

Les principaux destinataires de ces supports d'information et de communication sont : les parlementaires, les ministères et leurs cabinets, les collectivités territoriales, les conseils économiques et sociaux régionaux, les responsables des administrations centrales et territoriales, la presse généraliste et spécialisée, les organisations professionnelles et sociales, le grand public...

Par ailleurs, la création, en 1999, du site internet [www.ces.fr](http://www.ces.fr) et sa modernisation en 2006 ont constitué une avancée spectaculaire pour la notoriété du CES auprès du public. Le site a été conçu et réformé pour répondre à trois objectifs : faire mieux connaître l'institution, ses membres, son fonctionnement, son histoire ; donner accès, par un module de recherche documentaire, à l'ensemble des avis, rapports et études publiés et en permettre le téléchargement ; fournir, en temps réel, une information sur la vie de l'assemblée (actualité, travaux, agenda, événements et manifestations).

À ce titre, le nombre des abonnés qui reçoivent la lettre internet bimensuelle du CES est passé, entre décembre 2005 et décembre 2006, de 16 680 à 34 164 internautes, soit une progression de 104 %. Le nombre des consultations du site a connu une forte croissance : 893 982 visites d'internautes sur les onze premiers mois de 2006 avec 3,8 millions de pages du site consultées, contre 641 200 visites et 3,5 millions de pages du site consultées pour les douze mois de 2005.

La presse (écrite, radiophonique et télévisée) a largement accompagné les efforts de communication institutionnelle du CES en publiant régulièrement des articles sur le CES et des interviews de son président.

## II - LA DIFFUSION DES TRAVAUX DU CES

Le CES a également engagé une politique de diffusion systématique de ses travaux auprès de la presse, des décideurs publics, des organisations de la société civile et du public.

Ses avis, rapports et études font l'objet d'une publication par la Direction des Journaux officiels. Une note d'Iéna, diffusée à 6 000 exemplaires et disponible sur le site internet [www.ces.fr](http://www.ces.fr), propose un résumé de chaque avis, rapport ou étude du Conseil.

Par ailleurs, les assemblées plénières du Conseil sont systématiquement précédées d'une conférence de presse du rapporteur à laquelle assistent des journalistes de la presse d'information générale et spécialisée, nationale et régionale. La presse est aussi informée et invitée à l'occasion de manifestations spécifiques, notamment les débats d'actualité, les Forums d'Iéna et les colloques.

Au total, 2 082 articles ont été consacrés au Conseil économique et social par la presse en 2006, contre 1 422 en 2005.

Au-delà des 100 000 brochures (avis, rapports et études du CES) diffusées par les Journaux officiels, 265 644 documents ont été téléchargés directement par les internautes sur le site internet du Conseil sur les onze premiers mois de 2006, contre 206 400 sur les douze mois de 2005.

## **LES ACADÉMIES**

### ***Partager la connaissance et ouvrir le dialogue***

Sous cet intitulé, une expérience inédite réunissant le Conseil économique et social et les Académies des sciences, des sciences morales et politiques et des technologies a été lancée en avril 2005 à l'initiative du président Jacques Dermagne, afin de rapprocher citoyens et « sachants » sur des sujets intéressant chacun d'entre nous.

Elle se situe dans la continuité, en l'amplifiant, d'un premier travail, réunissant des membres du Conseil économique et social, des Académies des sciences, des technologies et de médecine. Cette première « ébauche » de travail commun avait permis de constater que les enjeux scientifiques et technologiques et ceux de société étaient indissolublement liés et qu'il était urgent et possible de nouer (ou de renouer) le dialogue entre science et citoyens.

Dans cette optique, un groupe de travail composé de membres des diverses institutions, animé par M. Philippe Rouvillois, a rédigé un texte sur le changement climatique, abordant tant les aspects scientifiques que les conséquences possibles sur les activités humaines, la santé, les adaptations nécessaires et s'interrogeant sur les changements de comportements qu'il pourrait occasionner.

Le rapport, présenté aux membres du Conseil économique et social, le 22 février 2006, au cours d'un débat d'actualité, a suscité un premier échange de vues.

Afin de poursuivre le débat avec les citoyens, notamment les plus jeunes, sous une forme moderne et interactive, un site Internet « [www.changement-climatique.fr](http://www.changement-climatique.fr) » et un blog ont été créés par le Conseil économique et social et les Académies, en partenariat avec la Cité des sciences et de l'industrie.

Plusieurs classes d'établissements secondaires ont, de plus, travaillé sur le rapport et rencontré plusieurs des membres du groupe.

Plus de quatre cents questions ont été posées sur le blog, auxquelles des spécialistes, membres du groupe de travail ou non ont apporté, pour partie, des réponses. De nombreuses réactions ont également été enregistrées démontrant l'intérêt pour le sujet et de réelles préoccupations pour notre avenir.

L'approche du document, notamment l'analyse scientifique du phénomène de changement climatique, n'a pas fait l'objet d'une remise en cause ; en revanche, nombre de blogueurs ont souhaité en savoir davantage sur certains aspects du phénomène. De très nombreuses interrogations ont porté sur les comportements individuels à adopter, afin de contribuer efficacement à la lutte contre le changement climatique tout autant que sur les décisions politiques à prendre.

Enfin, dernière étape, les échanges avec les lycéens et les internautes ont donné lieu à une restitution publique lors d'un colloque qui s'est déroulé le 14 décembre 2006, au Palais d'Iéna lequel a réuni plusieurs centaines de participants autour « d'ateliers » portant sur la connaissance scientifique ; l'impact du changement climatique dans l'opinion ; sa relation avec l'énergie ; enfin sur la responsabilité de chacun dans les mesures à prendre.

Cette journée de restitution aura été l'occasion d'approfondir le dialogue entre tous. Or le besoin de confronter les opinions, d'échanger des informations, de faire part des incertitudes et des doutes est un impératif « catégorique » pour une société confrontée à la complexité. C'est à ce prix que pourra s'appliquer, avec discernement, le principe actif, de précaution.

**COLLOQUES – FORUMS D'IÉNA**

Le Palais d'Iéna a accueilli, au cours de l'année 2006, **63 manifestations** importantes: colloques, forums, journées d'études, déjeuners-débats, assemblées générales, remises de prix, lancements de campagne, expositions...

Ces divers évènements ont réuni entre 50 et 1000 participants, avec une moyenne située autour de 200/250 personnes. Au total, environ 15 000 personnes ont participé aux colloques qui se tiennent au Conseil économique et social, avec un taux de participation moyen plus élevé que l'an passé. La systématisation, sur le site internet du Conseil, des mises en ligne des évènements et manifestations, de l'installation de liens avec les sites des organisateurs et des inscriptions en ligne, - expliquent en partie cette augmentation.

La caractéristique essentielle de ces rencontres, qui se tiennent au cœur de l'assemblée de la société civile, est leur **diversité**, à l'instar des membres qui la composent :

- diversité des thématiques abordées qui recoupent très largement les champs de réflexion du Conseil et ses avis et rapports les plus récents ou en cours d'élaboration ;
- diversité des structures organisatrices : institutions publiques, notamment les ministères, autorités indépendantes, syndicats, entreprises, associations...
- diversité des intervenants : conseillers, universitaires/chercheurs, intellectuels, juristes, praticiens, représentants des milieux patronaux, syndicaux et associatifs et du tiers secteur en général, acteurs de la vie publique territoriale, nationale et internationale.

Les conseillers étaient présents sur la totalité des colloques. En effet, les structures organisatrices convient souvent l'ensemble des conseillers et membres de section et associent systématiquement ceux relevant des sections ou des groupes concernés par le sujet.

Par ailleurs, les conseillers sont intervenus dans 85% des colloques qui se sont tenus au Conseil économique et social au cours de l'année 2006, soit en qualité de rapporteur pour présenter les conclusions d'un avis, soit en raison de leurs propres compétences et expérience professionnelle, soit pour assurer la représentation du CES en lieu et place de son président.

Près de 40 % des colloques ont été honorés par l'intervention d'un ou plusieurs membres du gouvernement.

Le président du Conseil économique et social, systématiquement sollicité pour en assurer l'ouverture, a personnellement participer à plus de 40% des colloques. Dans les autres cas, il a été représenté par un membre du Bureau, un président de section, un président de groupe, ou un conseiller particulièrement concerné par le sujet.

\*  
\*      \*

## I - LES THÈMES

Les thèmes abordés dans les colloques couvrent les champs économique, social et culturel dont est investi le Conseil économique et social. Les travaux antérieurs de l'institution sont d'ailleurs fréquemment évoqués dans ce cadre à la demande des organisateurs. Plus généralement,, les thématiques qui y sont développées recoupent les préoccupations majeures de notre société et de notre temps. Sans prétendre à l'exhaustivité, ils ont été les suivants pour l'année 2006 :

- L'extrême pauvreté, la lutte contre les exclusions et les discriminations ;
- L'apprentissage et les formations en alternance comme voie d'insertion professionnelle, les mobilités professionnelles et la formation continue ;
- Le maintien des seniors dans l'emploi, les formes d'emploi précaire, les normes de l'OIT et le travail décent dans le monde ;
- Age et dépendance;
- La représentation syndicale, le rôle des syndicats ;
- La dimension sociale de la mondialisation, le multilatéralisme, le rôle de l'OIT; l'action des Nations Unies ;
- Le développement des territoires, les mutations de l'agriculture et de l'espace rural ;
- La préservation de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique ;
- La fonction des journalistes, la presse sociale;
- La réforme de l'État...

## II - LES ACTEURS

### **1. Le Conseil économique et social est à l'initiative d'un certain nombre des évènements tenus au palais d'Iéna.**

S'ils représentent en nombre une minorité des colloques, environ un quart, ils mobilisent fortement, par leur ampleur, le personnel du Conseil.

- Ainsi, le Conseil a pris l'initiative d'organiser, en septembre 2006, ses Premières Assises nationales de la jeunesse. Cette manifestation, préparée par les jeunes eux-mêmes sur des thématiques qu'ils avaient choisies, a permis la rencontre entre les membres du Conseil économique et social de la République, les membres des Conseils économiques et sociaux régionaux et un millier de jeunes venant de tous horizons socioprofessionnels. Introduites par le ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative, ces Assises ont donné aux jeunes participants la possibilité de mieux faire connaître aux représentants de la société civile leurs problèmes, leurs espoirs, leurs attentes et leurs propositions concrètes.

- À l'occasion de la journée de la femme, le Conseil a tenu un colloque sur l'égalité des chances entre hommes et femmes réunissant près de 200 personnes. Autour de la ministre déléguée à la Cohésion sociale et à la parité, des présidentes des délégations aux droits des femmes de l'Assemblée nationale et du Sénat et du président de la Halde, une large place a été laissée aux échanges entre membres du CES, parlementaires, enseignants, sociologues et directeurs de ressources humaines.
- Le Conseil a organisé pour la deuxième fois, en 2006, une rencontre avec les professeurs d'économie des lycées, poursuivant ainsi de manière concertée, sa réflexion sur l'enseignement et la culture économique et sociale.
- Le Conseil économique et social a poursuivi ses « Forums d'Iéna » dont l'organisation est également confiée à Regards International. Sur l'année 2006, ils ont porté sur les thèmes suivants :
  - « *Les services publics de demain, quelle proximité, territoriale et sociale ?* » avec l'intervention du ministre délégué aux collectivités territoriales ;
  - « *Les transports de la ville en pleine mutation* » avec l'intervention du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ;
  - « *Les autorités indépendantes, nouveau mode de gouvernance ?* » avec le Secrétaire général du Gouvernement ;
  - « *Les services à la personne : une « nouvelle économie » ?* » ;
  - « *Protection sociale : le défi de la performance* » avec l'intervention du ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes handicapées et à la famille ;
  - « *La culture économique : quels enjeux ?* » avec l'intervention du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

## **2. Les initiatives en partenariat**

- Le CES, en partenariat avec l'agence intergouvernementale de la francophonie, s'est inscrit dans la célébration du centième anniversaire de la naissance de Leopold Sedar Senghor, en accueillant le 5 décembre des centaines d'enfants et de jeunes pour l'évocation du poète-président sur le thème de la civilisation de l'universel.
- Les travaux menés avec les Académies des sciences, des technologies et des sciences morales et politiques sur la science, ses applications et l'information des citoyens ont débouché sur une grande manifestation publique sur le changement climatique, elle-même précédée et alimentée par un forum internet.
- Enfin, l'association française pour l'OIT organise régulièrement colloques et conférences avec le soutien du Conseil économique et social.

**3. L'initiative des acteurs économiques et sociaux représentés directement ou indirectement dans l'assemblée a été à l'origine d'un grand nombre de colloques :**

- au mois de janvier, à l'initiative de l'association Dialogues, présidée par M. Jean Peyrelevade, le CES a accueilli un débat sur « *Les syndicats sont-ils mortels ?* » avec MM. François Chérèque, Bernard Thibault, Louis Schweitzer. Cette initiative à laquelle ont participé de nombreux conseillers économiques et sociaux était annonciatrice de la procédure de réflexion-consultation lancée quelques mois plus tard par les pouvoirs publics et qui a donné lieu à deux rapports officiels, un avis du CES sur la représentativité des syndicats et les règles de la négociation collective et à un projet de loi sur l'articulation de la décision publique avec le dialogue social ;
- l'IRES, (Institut de recherche économique et sociale lié aux organisations syndicales) a tenu deux colloques, l'un sur « *Précarisation de l'emploi et représentativité syndicale* », l'autre sur « *Les discriminations liées à l'origine et à l'emploi* » ;
- au titre de la représentation du monde agricole, le mouvement Jeunes Agriculteurs a organisé au Plais d'Iéna le lancement devant la presse de l'opération « Un week-end sur terre » ;
- des institutions de prévoyance liées aux partenaires sociaux ont été accueillies en 2006 à deux reprises ;

Dans le champ associatif, doivent être mentionnés :

- l'accueil des X<sup>e</sup> journées nationales de prévention du suicide à l'initiative de l'UNPS et de son président, M. Michel Debout, ancien conseiller économique et social ;
- et le colloque de France Bénévolat sur « *Le bénévolat facteur de retour à l'emploi* ».

**4. Les ministères et d'autres institutions publiques ont été à l'origine de manifestations importantes le plus souvent en lien étroit avec les travaux de l'assemblée :**

- Le ministère de l'Équipement et des transports sur le dossier du transport routier et de la sécurité routière ;
- Le ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement pour :
  - La conférence nationale de lutte contre les exclusions qui s'est inscrite dans la continuité des travaux que le CES a mené depuis plus de vingt ans sur cette question de la grande pauvreté et de l'exclusion ;
  - La conférence nationale sur l'emploi des seniors. Cette initiative du gouvernement, associant les partenaires sociaux, se situait dans le prolongement de l'avis que le CES a rendu sur ce thème en 2001 ;
  - Le colloque du bicentenaire du Conseil des prud'hommes a réuni autour de l'avenir de la justice prud'homale, chercheurs et praticiens,

juristes et partenaires sociaux. Plusieurs membres du CES sont intervenus dans les débats pour leur organisation respective.

- le ministère de l'Agriculture et le ministère de l'Écologie et du développement durable ont tenu au CES les Assises nationales de l'agriculture, réunissant ainsi un grand nombre de représentants du monde agricole ;
- des autorités indépendantes ou consultatives ont été accueillies ;
- le Conseil d'analyse de la société pour la présentation de son rapport intitulé « la société de la nouvelle chance » ;
- le Conseil d'analyse stratégique pour un colloque sur « mobilité professionnelle et marché du travail » ;
- la Haute autorité de santé dont deux membres siègent également au Conseil économique et social, pour la présentation de son rapport annuel.

Enfin, les **Journées européennes du patrimoine** ont connu une affluence en augmentation par rapport aux années passées. Ainsi, 1 890 personnes ont suivi les 16 et 17 septembre dernier les visites institutionnelles et architecturales du siège du Conseil économique et social, animées par des administrateurs du CES et des professeurs de l'École du Louvre. Par ailleurs, tout au long de l'année, le Conseil prend soin d'organiser des visites (56 pour l'année 2006) du palais d'Iéna et des conférences sur ses missions et activités, à l'intention de différents publics : élèves des enseignement secondaire et supérieur, associations de personnes âgées, écoles d'architecture... (soit environ 1 500 visiteurs par an).

\*  
\*            \*

Ces colloques et manifestations extérieures favorisent la collaboration entre les différentes catégories socioprofessionnelles et renforcent ainsi les liens privilégiés que le Conseil économique et social a vocation à tisser entre les forces vives de la nation. Conviant toujours les conseillers qui y participent de plus en plus activement, ils sont autant de moments forts qui prolongent la réflexion menée dans le cadre de l'activité constitutionnelle de l'assemblée ou contribuent à l'alimenter.

L'organisation et l'accueil de ces nombreux évènements constituent sans aucun doute un instrument important et efficace de la politique de relations publiques du Conseil.

## **RELATIONS INTERNATIONALES**

**Comme les années précédentes, les principales orientations de la politique internationale du Conseil économique et social peuvent être articulées autour de trois axes :**

- Poursuivre et approfondir les initiatives permettant de développer l'existence des Conseils économiques et sociaux ou Institutions similaires dans le monde,
- Participer au développement de l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires (AICESIS) ,
- Donner priorité, dans l'action internationale du Conseil économique et social, à :
  - La construction de la société civile européenne,
  - L'euro-méditerranée,
  - L'Afrique et les pays francophones,
  - L'Asie et le Brésil,
  - La FAO.

#### **I - PARTICIPER À LA CONSTRUCTION DE LA SOCIETE CIVILE EUROPEENNE**

En 2006, les relations avec les institutions représentatives de la société européenne ont été poursuivies et se sont développées. Notre assemblée a ainsi accueilli, les 16 et 17 février, une importante délégation de la Douma de la Fédération de Russie. Au cours de cette même année, le président Dermagne a rendu visite, les 19 et 20 février, au Conseil national de l'économie et du travail d'Italie (CNEL) et, faisant suite à cette rencontre, une délégation du CNEL italien, conduite par son président M. A. Marzano a été accueillie les 27 et 28 mars par le Conseil. Il en a résulté des relations de travail en commun entre les deux Institutions.

Toujours dans le cadre de la coopération entre les différents Conseils européens, une journée d'étude sur les problèmes énergétiques a été organisée, le 20 juin 2006, au Palais d'Iéna à l'attention d'une délégation du Conseil central de l'économie de Belgique.

Par ailleurs, dans le cadre de la présidence autrichienne, le président Dermagne a représenté notre assemblée, le 15 mai 2006 à Vienne, à la réunion des Conseils économiques et sociaux de l'Union européenne.

Enfin, en coopération étroite avec le Comité économique et social européen, notre assemblée a prêté, en 2006, un concours important au programme européen PHARE, renforçant ainsi nos liens avec le Conseil de Roumanie. Dans le cadre de ce programme, une délégation de fonctionnaires de ce Conseil, de représentants de syndicats et d'employeurs de ce pays ont été accueillis, les 13 et 14 mars 2006, au Conseil économique et social afin d'approfondir leur connaissance de notre assemblée.

Une étape importante de la réalisation de ce programme s'est traduite par l'envoi en mission à Bucarest, du 6 mars au 28 juin 2006, d'experts, membres de notre assemblée ou de personnalités appartenant au monde syndical ou de l'entreprise, afin d'animer des conférences de formation, concernant notamment la transposition des directives européennes en droit national.

Dans le cadre de ce programme, notre assemblée a également accueilli en visite d'étude quatre fonctionnaires du Conseil de Roumanie. Après vingt mois d'activité, ce projet s'est achevé, le 20 juillet 2006 à Bucarest, par une Conférence sur le dialogue social, auquel a participé le Premier ministre de Roumanie.

## **II - L'EURO-MÉDITERRANÉE**

### **Le Conseil économique et social de France participe activement, depuis leur création , aux sommets euro-méditerranéens annuels.**

Au sommet d'Amman en Jordanie qui a eu lieu les 20 et 21 novembre 2005 le Conseil français a confirmé sa participation à l'élaboration du rapport concernant la pauvreté dans les pays méditerranéens et a par ailleurs accordé son soutien à la préparation d'un autre rapport relatif au soutien destiné aux jeunes dans le cadre de la politique européenne de voisinage sur les plans économique, éducatif, social et culturel.

**Présentés au Sommet de Ljubljana, des 15-16 et 17 novembre 2006, les rapports sur la jeunesse et la pauvreté ont été remarqués par leur qualité, tout particulièrement celui élaboré par le Conseil économique et social du Portugal avec la contribution de la délégation française.**

Parallèlement à ces rencontres internationales institutionnalisées, le Conseil économique et social français, apporte son concours au programme européen MEDA. Ainsi, notre assemblée a reçu, les 23 et 24 janvier 2006 dans le cadre du projet européen TRESMED 2, piloté par le Conseil économique et social espagnol, une délégation de personnalités représentant la société civile de trois pays méditerranéens : la Turquie, le Liban et l'Algérie. Il s'agissait pour elles, d'une part, de prendre connaissance avec notre Institution, son mode de fonctionnement et, d'autre part, de rencontrer –dans un dialogue qui s'est avéré très fructueux- les organisations socioprofessionnelles représentées au Conseil économique.

## **III - L'AFRIQUE ET LES PAYS FRANCOPHONES**

Depuis longtemps, compte tenu de l'intérêt particulier porté aux relations avec ces pays, notre assemblée entretient des relations étroites et continues avec les Conseils économiques et sociaux des pays africains francophones. Il y a là une responsabilité historique à laquelle notre assemblée ne veut pas échapper.

Dans toute la mesure de ses moyens, le Conseil économique et social de France essaie de favoriser le développement des Conseils économiques et sociaux dans les pays pauvres, car ce sont d'exceptionnels espaces de dialogue démocratique entre acteurs économiques et sociaux, dont l'importance pour le développement devrait être encore mieux perçue de tous.

Ce maintien des liens traditionnels avec l'Afrique a été marqué par la visite, le 20 avril 2006, d'une délégation du Conseil économique et social du Bénin, conduite par son président M.Toukourou, par celle, les 25 et 26 avril, du nouveau président du Conseil économique et social du Gabon, M. Mboumbou Mikayou et, le 20 juin 2006, par celle de M.Tchiana, vice-président du Conseil économique social et culturel du Niger.

Notre assemblée était représentée au 8<sup>ème</sup> séminaire régional des milieux économiques et sociaux ACP-Union européenne, organisée par le Comité économique et social européen à Bamako les 22, 23 et 24 mai 2006. Le professeur Marc Gentilini, rapporteur au Conseil de France d'un avis sur la coopération sanitaire française dans les pays en développement, a participé aux débats consacrés à la lutte contre le VIH/SIDA.

Le Conseil de France a organisé, avec l'appui du ministère des Affaires étrangères et le soutien du PNUD, un séminaire de formation sur l'évaluation des politiques publiques destiné aux conseillers guinéens, à Conakry du 26 septembre au 6 octobre 2006.

Le Conseil économique et social de France encourage également les initiatives de l'Association internationale des Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires qui recherche des financements pour l'utilisation des nouvelles technologies par les Conseils économiques et sociaux des pays africains francophones. Un projet, soumis au financement de la Banque mondiale, a obtenu le soutien de l'Organisation internationale de la francophonie.

#### **IV - L'ASIE ET LE BRÉSIL**

Depuis 1995, tous les ans, soit en Chine soit en France, des parlementaires de l'Assemblée nationale populaire de Chine et des membres du Conseil économique et social français, se retrouvent pour réfléchir ensemble aux transformations de nos économies et à leurs conséquences.

Le 11<sup>ème</sup> séminaire France – Chine, s'est déroulé du 17 au 24 septembre 2006 à Toulouse. Réunissant des membres de la Commission des finances, des affaires économiques et de l'agriculture de l'Assemblée nationale populaire et des personnalités des groupes des entreprises privées, publiques et de l'agriculture du Conseil économique et social de France, il a permis d'évoquer des questions aussi diverses que le rôle des entreprises publiques dans la croissance économique, les problèmes d'aménagement du territoire ou ceux liés à la libéralisation des marchés et à la mondialisation des échanges.

Par ailleurs ,dans le cadre de la coopération avec les Conseils de cette région, notre assemblée a accueilli ,du 15 au 17 mai 2006, une délégation du Conseil économique et social de Thaïlande, conduite par son président M. Gothom Arya.

Dans le cadre de la coopération avec le Conseil de développement économique et social du Brésil,une délégation du CDES a été accueillie,au Palais d'Iéna les 23 et 27 juin 2006, afin de parfaire sa connaissance de la fonction consultative de notre Institution et des outils statistiques permettant d'évaluer les inégalités sociales. Notre assemblée a, par ailleurs,été invitée à participer,à la Banque mondiale à Paris,au deuxième séminaire franco-brésilien sur les nouveaux indicateurs de richesse.

#### **V - FAO**

Considérant l'intérêt que porte notre assemblée aux problèmes agricoles, les relations qu'elle entretient avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sont anciennes et étroites.

Le Conseil qui a mis en place en son sein un Comité du défi alimentaire, présidé par M.Luc Guyau, vice-président de notre assemblée, était représenté à la 25<sup>ème</sup> Conférence régionale de la FAO pour l'Europe qui s'est tenue à Riga, en Lettonie, les 8 et 9 juin 2006.

Le 12 juillet 2006, M. Jacques Diouf Directeur général de la FAO a présenté à l'assemblée plénière les perspectives d'action de cette Organisation concernant la question de la faim dans le monde et le problème de l'équilibre alimentaire mondial. À cette occasion des conventions ont été signées avec des collectivités de France et cette Organisation afin de donner encore plus d'impact aux projets agricoles entre pays développés et en développement, financés selon un processus décentralisé et participatif.

Notre assemblée était également représentée, les 30 et 31 octobre 2006, à Rome, à la 32eme session du Comité de sécurité alimentaire mondial de la FAO qui avait pour objectif de recueillir les avis de groupes d'intérêt général pour réduire la faim dans le monde ,selon les objectifs du millénaire.

**L'Association Internationale  
des Conseils Économiques et Sociaux et Institutions Similaires  
(AICESIS)**

La réforme des Statuts, votés lors de l'assemblée générale qui s'est tenue, à Séoul, le 15 septembre 2006, prévoit désormais officiellement que le Conseil Économique et Social de France est le siège du secrétariat général de l'Association Internationale. Ceci confirme la confiance faite à notre assemblée pour continuer à animer la représentation internationale des Conseils.

En 2006, l'AICESIS a resserré ses liens avec l'OIT. Son président, Monsieur Wang Zhongyu, est intervenu, à Genève, au cours de la Conférence Générale du BIT et celui-ci, au mois de novembre, a décidé d'accorder un statut spécial à l'AICESIS, le même que celui dont bénéficie « l'internationale des organismes de sécurité sociale ».

À Séoul, deux rapports auxquels ont contribué une dizaine de Conseils représentants tous les continents ont été adoptés. L'un sur les financements innovants nécessaires au développement (Rapporteur Monsieur Carlo PINZANI, CNEL d'Italie). L'autre sur la création d'emplois productifs et le travail décent (Rapporteur Monsieur Hubert Bouchet, CES de France).

Enfin, l'AICESIS a reçu, à Séoul, les adhésions de :

- La Chambre Publique de Russie,
- Le NESAC de Thaïlande,
- Le CESC du Niger,
- Le Conseil pour le dialogue avec le Secteur productif du Mexique.

Ceci porte à cinquante cinq le nombre des Conseils économiques et sociaux ou Institutions similaires membres de l'AICESIS.

**L'AMICALE**

Structure ouverte aux anciens conseillers, anciens membres de section et aux conjoints survivants, comme s'y étaient engagés ses fondateurs en 1975, l'association "*a pour but de maintenir les liens amicaux existant entre les anciens membres de cette assemblée et de leur assurer ainsi qu'à leur famille un appui matériel et moral*".

L'Amicale s'efforce d'offrir aux adhérents de nombreuses occasions de se retrouver grâce à l'organisation de manifestations diverses et variées. Forte de plus de 650 membres, elle édite un annuaire mis à jour périodiquement.

Elle s'attache aussi à permettre à tous de continuer à s'intéresser aux travaux du Conseil économique et social afin de maintenir et conforter les relations nées lors de leurs différents mandats. Chacun, par ses initiatives personnelles et la documentation qu'il reçoit, peut ainsi contribuer à élargir la diffusion des travaux de l'assemblée du Palais d'Iéna.

L'assemblée générale se réunit une fois par an au Palais d'Iéna. Elle élit le conseil de l'association tous les trois ans. Ce conseil est composé de trente membres issus de tous les groupes constituant le Conseil économique et social.

Le Bureau est élu en son sein.

\*  
\* \* \*

#### **Le Bureau (2004-2007)**

Président	:	René VIAUD
Vice-présidents	:	Jean LEFEBVRE
	:	Jean-François HERVIEU
Vice-président, Président de la Commission des		
activités culturelles	:	Jacques EHRSAM
Secrétaire	:	Robert DELOROZOY
Secrétaire adjoint	:	Robert MICHEAU
Trésorier	:	Guy SULTER
Trésorier adjoint	:	Jean-Paul PETIT
Membres du Bureau	:	Marcelle VENTEJOL
	:	Thérèse POUAPON
	:	Jacques MÉRAUD

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Pour la deuxième année de sa nouvelle formule, le rapport d'activité du Conseil économique et social reprend les rubriques initiées en 2005 notamment les activités du bureau, la vie des sections et délégations, ainsi que le regard transversal sur les travaux de l'année qui en 2006 est consacré à la problématique du développement durable.

En complément, des informations sont également données sur les moyens de fonctionnement du Conseil. Par ailleurs une place importante est réservée aux travaux sur le dialogue social qui ont été au cœur de l'activité de l'assemblée cette année.