

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 31

SERVICES DU PREMIER MINISTRE :

III. – CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Rapporteur spécial : M. Jean-Claude FRÉCON

(1) *Cette commission est composée de* : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	4
1. <i>Le budget peu « élastique » du Conseil économique et social augmente faiblement en 2005</i>	4
2. <i>Il en serait fini des reports de crédits régulièrement constatés sur le chapitre « Investissements »</i>	4
3. <i>Le Conseil n'est pas épargné par les mesures gouvernementales de réduction de crédits, sur 2004 et sur 2005</i>	5
4. <i>Mais il bénéficie d'une réelle autonomie de gestion</i>	5
5. <i>L'application de la LOLF ne pouvait qu'être difficile</i>	6
6. <i>Conseil économique et social, Parlement, gouvernement : les points de vue divergent</i>	6
7. <i>L'option retenue d'une mission « monoprogramme » répond en grande partie aux attentes du Conseil</i>	7
8. <i>... mais ne peut satisfaire pleinement le Parlement</i>	8
9. <i>Le Conseil économique et social s'est modernisé mais seul le législateur peut le réformer</i>	8
CHAPITRE PREMIER - UN BUDGET DE CONTINUITÉ	10
I. UNE AUGMENTATION TRÈS LIMITÉE DES CRÉDITS	10
A. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE	10
B. INDEMNITÉS DES MEMBRES DU CONSEIL ET DES SECTIONS.....	11
1. <i>Un chapitre hétérogène, touché par les réductions de crédits</i>	11
2. <i>La rémunération des conseillers et des experts</i>	12
3. <i>La Caisse de retraite des anciens membres du CES</i>	12
a) <i>Une caisse diversement alimentée</i>	12
b) <i>La réforme des retraites appliquée au CES</i>	13
c) <i>Le coût croissant des pensions</i>	13
C. DÉPENSES DE PERSONNEL	13
1. <i>Evolution de l'enveloppe</i>	13
2. <i>Des effectifs stables depuis 2001</i>	14
3. <i>Les personnels détachés ou mis à disposition</i>	14
D. DÉPENSES DE MATÉRIEL.....	15
1. <i>Les dépenses d'informatique</i>	15
2. <i>Les autres dépenses</i>	16
E. ÉQUIPEMENT ADMINISTRATIF	16
1. <i>L'utilisation des reports de crédits</i>	16
2. <i>Une enveloppe a priori stable pour 2005</i>	17
F. RÉCAPITULATION DES VARIATIONS DE CRÉDITS.....	17

II. L'APPLICATION DE LA « LOLF »	18
A. LA SPÉCIFICITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.....	18
B. PLUSIEURS SOLUTIONS ENVISAGÉES	18
C. LA SOLUTION RETENUE : UNE MISSION « MONOPROGRAMME »	19
CHAPITRE DEUX - DES ACTIVITÉS DIVERSIFIÉES	20
I. LES TRAVAUX DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL	20
A. LES AVIS, RAPPORTS ET ÉTUDES.....	20
1. <i>Activité d'ensemble</i>	20
2. <i>Saisines gouvernementales</i>	21
3. <i>Autosaisines</i>	22
B. LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	23
1. <i>Suites données par le gouvernement aux travaux du CES</i>	23
2. <i>Interventions ministérielles devant l'Assemblée plénière du CES</i>	25
C. LE TRAVAIL EN LIAISON AVEC LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES	26
1. <i>Avis exposés en séance publique</i>	26
2. <i>Auditions en commission permanente, délégation ou mission d'information</i>	26
3. <i>Autres initiatives</i>	26
II. UNE INSTITUTION MODERNISÉE QUI SE VEUT INFLUENTE	27
A. UNE COMMUNICATION TOUJOURS DYNAMIQUE.....	27
1. <i>La diffusion classique des travaux du Conseil</i>	27
2. <i>Les actions de communication sur les divers travaux</i>	27
3. <i>Le succès du site Internet</i>	28
B. DES LIENS FRUCTUEUX AVEC LES CES RÉGIONAUX (CESR)	28
C. UNE PRÉSENCE ACTIVE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE	29
1. <i>L'Association internationale des conseils économiques et sociaux ou institutions similaires (AICESIS) et le développement des CES dans le monde</i>	29
2. <i>Une continuité dans les priorités</i>	30
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	32
EXAMEN EN COMMISSION	34

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le budget peu « élastique » du Conseil économique et social augmente faiblement en 2005

D'un montant de **32,9 millions d'euros**, les crédits du Conseil économique et social (CES) marquent une augmentation limitée : + **0,5 %** par rapport à 2004. **Les neuf dixièmes** des dépenses sont en quelque sorte imposées : dépenses liées aux ressources humaines (membres du Conseil et des sections, personnel), dépenses de fonctionnement courant. C'est dire s'il s'agit d'un **budget contraint**.

Les seuls facteurs d'augmentation du budget pour 2005 sont la revalorisation du point fonction publique, la mise en place d'un régime complémentaire de retraite pour le personnel et diverses régularisations de frais de personnel, étant entendu que les effectifs sont stables depuis 2001 et qu'aucune mesure catégorielle n'est envisagée.

2. Il en serait fini des reports de crédits régulièrement constatés sur le chapitre « Investissements »

La consommation des crédits d'investissement est irrégulière et ne suit pas les enveloppes allouées chaque année, du fait de fréquents décalages dans le temps des travaux effectués sur le Palais d'Iéna qui abrite le Conseil. Il peut difficilement en être autrement : ce palais est **classé monument historique**. La réalisation des travaux obéit à des **procédures d'approbation complexes et souvent plus longues que prévu**.

Alors qu'en 2002, tous les reliquats de crédits des années précédentes avaient été consommés pour une dépense totale particulièrement élevée (1,3 million d'euros), en 2003, l'enveloppe allouée n'a été consommée qu'aux deux tiers, laissant un reliquat de 0,350 million d'euros.

Le Conseil a fait savoir que **ce reliquat sera consommé en 2004** – les travaux envisagés n'ayant été que retardés – et ne conduirait donc pas à un report de crédits sur 2005.

3. Le Conseil n'est pas épargné par les mesures gouvernementales de réduction de crédits, sur 2004 et sur 2005

En avril 2004, le gouvernement a décidé la mise en place d'une réserve de crédits d'un montant global de 4 milliards d'euros. **Cette mesure s'est traduite, pour le CES, par un gel de crédits de 1,160 million d'euros.** Le Conseil n'a eu que le choix du chapitre sur lequel faire porter ce gel et a opté pour le chapitre 31-01, intitulé « Indemnités des membres du CES et des sections » mais qui comporte d'autres dépenses, le seul à offrir une petite marge de manœuvre. Ce gel de crédits pourrait déboucher sur une annulation de crédits en loi de finances rectificative.

Par ailleurs, pour 2005, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a imposé une réduction forfaitaire de crédits de 0,2 %, calculée sur l'ensemble du budget du CES. Cette réduction porte à 66.000 euros l'effort demandé au Conseil.

Votre rapporteur spécial regrette que la direction du budget du « MINEFI » ait, par erreur, inscrit cette réduction sur le chapitre relatif au personnel au lieu de l'imputer sur le chapitre, un peu plus souple, relatif aux membres du Conseil (indemnités et caisse de retraite). Cette erreur vient en effet brouiller la lisibilité des crédits. Dès janvier 2005, le Conseil effectuera un virement entre ces deux chapitres afin de rétablir l'exactitude des chiffres.

4. Mais il bénéficie d'une réelle autonomie de gestion

L'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social et le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique et social donnent à ce dernier une autonomie de gestion particulière.

Cependant, indépendance ne signifie pas opacité. Le CES le sait et a su trouver **un juste équilibre entre la préservation compréhensible de son autonomie et la nécessaire information au Parlement qui vote son budget.** Ainsi, alors que le « bleu » ne comporte qu'un agrégat et que les crédits y sont répartis sur quatre chapitres n'offrant aucun détail particulier, le Conseil donne à votre rapporteur spécial des informations complémentaires intéressantes, notamment dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire ou lors d'entretiens.

Une fois ses crédits votés, le CES en est pleinement détenteur puisque qu'il fait virer l'intégralité sur son compte, par retraits de fonds périodiques. Du reste, parce que les éventuels crédits de fonctionnement non consommés en clôture d'exercice représentent un montant négligeable (17.000 euros reversés

au Trésor au titre de l'année 2003), votre rapporteur spécial n'a pas de raison de s'appesantir sur le budget du Conseil en exécution, lequel correspond globalement à l'enveloppe allouée, hormis le chapitre relatif aux investissements (cf. observation 2).

Par ailleurs, le Bureau du Conseil gère librement les crédits du titre III : les dépenses sont fongibles au sein d'un chapitre et des virements entre chapitres peuvent être effectués.

La loi du 10 août 1922 sur le contrôle des dépenses engagées ne s'applique pas. Le président du CES est *de facto* l'ordonnateur principal des dépenses du Conseil, dépenses qui échappent à l'application ACCORD¹. Seule la Cour des comptes exerce un contrôle, *a posteriori*.

5. L'application de la LOLF ne pouvait qu'être difficile

L'application, au Conseil économique et social, de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) n'a pas manqué de susciter interrogations et critiques, comme l'on pouvait s'y attendre.

Sa spécificité fait de cette assemblée consultative une institution qu'il est difficile, pour ne pas dire impossible, de situer dans un quelconque ensemble. Le CES représente et fait participer la société civile à la politique économique et sociale ; il conseille le gouvernement ; il contribue à l'information des assemblées politiques, dont il se rapproche d'ailleurs pour ce qui concerne son organisation et son mode de fonctionnement. Dès lors, tout rattachement du Conseil est discutable.

En outre, parce que l'activité du CES est en partie « impalpable », **la détermination des indicateurs de performance prévus par la LOLF peut laisser perplexe**. Des indicateurs existent déjà : nombre de séances plénières, de réunions de sections, de personnes auditionnées, d'avis adoptés, d'études réalisées. Mais il ne servent qu'à mesurer partiellement l'activité du Conseil et peuvent difficilement servir de base à l'établissement de ratios significatifs.

6. Conseil économique et social, Parlement, gouvernement : les points de vue divergent

Par la voix de son président, le Conseil économique et social a très tôt formulé la demande d'un rattachement à la mission « Pouvoirs publics », considérant que seule cette solution permettait de reconnaître sa spécificité.

¹ L'application ACCORD n'intègre que les recettes du CES, c'est-à-dire ses retraits de fonds.

Le Parlement avait souhaité la mise en place d'un programme « Conseil économique et social » rattaché à la mission « Premier ministre » devenue la mission « Direction de l'action du gouvernement » et privilégiait ainsi, parmi les différents rôles du Conseil, celui de conseiller du gouvernement. Il estimait que cette proposition ne portait atteinte ni au statut, ni aux moyens du Conseil.

Le gouvernement, dans la maquette validée le 16 juin 2004, a refusé le rattachement à la mission « Pouvoirs publics », suivant les arguments du Parlement : le CES ne peut être assimilé à une assemblée parlementaire puisqu'il n'émane pas du suffrage universel ; par ailleurs, contrairement aux institutions composant les pouvoirs publics, il est dépourvu de pouvoir de décision, son rôle est consultatif ; enfin, il ne peut faire partie intégrante des pouvoirs publics puisqu'il a été placé « *après* » d'eux par le Constituant en 1958.

Mais, pour autant, il n'a pas accepté la proposition du Parlement, estimant que celle-ci niait trop l'essence même de la « troisième assemblée constitutionnelle ».

Il a opté pour une autre une solution, que le législateur n'avait pas souhaité envisager : une mission monoprogramme réservée au CES, sans véritable indicateur de mesure de performance.

7. L'option retenue d'une mission « monoprogramme » répond en grande partie aux attentes du Conseil ...

Dans une lettre du 21 avril 2004 adressée au précédent rapporteur spécial, notre collègue Claude Lise, le président du CES disait s'être « *rallié* » à la solution gouvernementale d'une mission monoprogramme, solution qu'il qualifiait de « *médiane* ».

Cette solution présente l'avantage de reconnaître la spécificité du CES, qui ne serait rattaché à aucun ensemble. Plus symboliquement, le Conseil continuerait de faire l'objet d'un vote en séance publique, la LOLF prévoyant un vote par mission.

Par ailleurs, une présentation du budget globalisée dans un seul programme permet la fongibilité des crédits prévue par la LOLF. **L'autonomie budgétaire que les textes le régissant accordent au Conseil est donc garantie.**

Enfin, constituer le seul programme d'une mission permet au Conseil de n'être pas touché par les éventuels virements de crédits d'un programme à un autre que prévoit la LOLF dans son article 12, ce qui aurait représenté une perte d'autonomie potentielle pour le Conseil.

8. ... mais ne peut satisfaire pleinement le Parlement

L'absence d'indicateur de performance pour le CES déroge à l'esprit de la LOLF. En outre, les indicateurs d'activité¹ proposés dans l'avant projet annuel de performance relatif à la mission « Conseil économique et social » ne rendent que bien imparfaitement compte de la valeur ajoutée du Conseil.

Cependant, face à la réelle difficulté de déterminer des indicateurs pertinents, votre rapporteur spécial note avec satisfaction qu'outre certains indicateurs d'activité existant déjà, le Conseil propose de fournir au Parlement son programme pluriannuel de travail, hors saisines gouvernementales bien sûr. Le Parlement pourrait ainsi apprécier la pertinence des thèmes retenus et, éventuellement, demander des modifications de ce programme de travail.

Par ailleurs, même si la LOLF n'a pas prévu de montant minimum par mission, des critiques ont été émises quant au déséquilibre dans le partage des crédits par unité de vote. Ainsi, par exemple, avec 33 millions d'euros, la mission « Conseil économique et social » représentera à peine un millième (0,6 ‰) de la mission « Enseignement scolaire » qui s'élève à 56 milliards d'euros.

Mais surtout, la notion même de mission « monoprogramme » vient contredire l'article 7 de la LOLF qui prévoit une nouvelle nomenclature budgétaire en missions et programmes et précise qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* »².

Elle freine la volonté du législateur qui, en votant la loi organique, a souhaité élargir le pouvoir du Parlement en matière d'amendement. Ainsi, l'article 47 de la LOLF permet aux parlementaires de redéployer des crédits entre les programmes d'une même mission, sans toutefois accroître le montant global des crédits de ladite mission, droit dont ils sont privés dans le cas du Conseil économique et social. Ils ne pourraient donc que diminuer les crédits de la mission, cas de figure peu probable *a priori*.

9. Le Conseil économique et social s'est modernisé mais seul le législateur peut le réformer

La mandature 2004-2009 s'est ouverte le 1^{er} septembre 2004 avec la désignation des 231 membres du Conseil économique et social, par 18 groupes représentant les forces économiques et sociales françaises. Le

¹ Trois indicateurs d'activité sont envisagés : nombre d'avis vendus ou téléchargés, nombre d'articles de presse relatifs aux travaux du CES, nombre de délégations étrangères reçues.

² Le Conseil économique et social ne fait pas partie des quelques exceptions prévues par cet article.

21 septembre 2004, **M. Jacques Dermagne a été reconduit à la quasi-unanimité** (222 suffrages sur 226 exprimés) **dans sa fonction de président.**

Dès le début de son premier mandat, et grâce à des moyens nouveaux que lui avait accordés le Parlement, le président Dermagne avait pris des mesures permettant de moderniser l'institution : refonte de l'organigramme administratif avec la création de deux services (communication et relations internationales), création de deux délégations (l'une à l'égalité des chances, l'autre à l'Union européenne), instauration de méthodes de travail privilégiant la transversalité, informatisation des systèmes d'information.

Cependant, depuis longtemps, le CES fait l'objet de critiques, notamment sur les modes de désignation, jugés trop peu diversifiés et sur sa composition qui ne prendrait pas suffisamment en compte les évolutions de la société française.

Les critiques ne sont pas forcément infondées et certaines voies de réflexion mériteraient d'être étudiées comme l'élargissement des modes de désignation (en associant notamment les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat) ou la révision systématique (tous le dix ans par exemple) de la composition du Conseil. **Le problème de la représentativité est cependant complexe.** En effet, outre qu'il est impératif de ne pas céder aux modes ou aux phénomènes ponctuels, la représentativité est difficilement mesurable et doit intégrer de nombreux éléments, souvent de caractère qualitatif.

Quoiqu'il en soit, toute décision finale concernant l'assemblée consultative de la République appartient au législateur.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances.

A cette date, **100 %** des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET DE CONTINUITÉ

Le Conseil économique et social, auquel la Constitution consacre son titre XI, représente les différentes catégories socio-professionnelles qui, en son sein, collaborent entre elles. En tant qu'assemblée consultative placée auprès des pouvoirs publics, il donne des avis au gouvernement sur des sujets d'ordre économique ou social. Les forces qu'il représente participent ainsi à la politique économique et sociale du gouvernement.

I. UNE AUGMENTATION TRÈS LIMITÉE DES CRÉDITS

A. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE

Evolution des crédits votés (en millions d'euros)		
	Budget	Variation n / n-1
1999	27,922	-
2000	28,892	3,47 %
2001	31,252	8,17 %
2002	31,797	1,74 %
2003	32,190	1,24 %
2004	32,783	1,84 %
PLF 2005	32,932	0,46 %

Répartis sur quatre chapitres (trois sur le titre III et un sur le titre V), les crédits du CES s'élèveraient en 2005 à **32,9 millions d'euros, en hausse de 0,46 % (+ 150.000 euros)**.

Seuls les postes relatifs aux ressources humaines (membres du Conseil et des sections ainsi que personnel) sont en augmentation. Les dépenses de matériel diminueraient et les investissements demeureraient stables.

Après un gel de crédits en 2004 de 1,16 million d'euros, qui pourrait déboucher sur une annulation de crédits en loi de finances rectificative, le Conseil économique et social subit sur 2005 une réduction de crédits de 66.000 euros correspondant à un abattement forfaitaire de 0,2 % sur l'ensemble de son budget.

Crédits du Conseil économique et social

(en millions d'euros)

	Budget voté 2003	Exécution 2003	Budget voté 2004	PLF 2005	2005 / 2004	
					en %	en masse
Indemnités des membres (31-01)	19,977	19,976	20,405	20,499	0,5%	0,094
Dépenses de personnel (31-11)	8,227	8,211	8,397	8,553	1,9%	0,156
Dépenses de matériel (34-01)	2,986	2,986	3,030	2,930	-3,3%	-0,100
Total Titre III	31,190	31,173	31,833	31,982	0,5%	0,150
Equipement administratif (en AP et en CP) (57-01)	1,000	0,650	0,950	0,950	0,0%	0,000
Total Titre V	1,000	0,650	0,950	0,950	0,0%	0,000
TOTAL GÉNÉRAL	32,190	31,823	32,783	32,932	0,5%	0,150

Suite à une erreur matérielle, la direction du budget du ministère de l'économie et des finances a affecté cette réduction de crédits au chapitre 31-11 (dépenses de personnel) au lieu du chapitre 31-01 (indemnités des membres du Conseil). Le CES devra donc, début 2005, effectuer un virement de crédit entre les deux chapitres.

B. INDEMNITÉS DES MEMBRES DU CONSEIL ET DES SECTIONS

Le Conseil compte **231 membres ou conseillers**, émanant de 18 groupes de représentation, répartis en neuf sections permanentes et une Commission spéciale du Plan, et exerçant un mandat de cinq ans.

Il comprend également **72 membres de section**; ou experts, désignés par le Premier ministre, pour deux ans et pour une section. Les nominations se font par moitié chaque année.

1. Un chapitre hétérogène, touché par les réductions de crédits

Le chapitre 31-01 intègre principalement les indemnités à proprement parler (60 % du chapitre) et la contribution du CES à la caisse des retraites (environ 30 %). Les 10 % restants concernent les frais de déplacement et missions ainsi que les frais de représentation et manifestations diverses.

Son montant varie peu, sauf en cas de renouvellement du Conseil, qui entraîne mécaniquement une augmentation des dépenses de retraite, comme ce fut le cas loi de finances pour 2004, pour le renouvellement du 1^{er} septembre 2004.

En avril 2004, le CES, comme les ministères, a vu une partie de ses crédits faire l'objet d'un gel, pour un montant de 1,160 million d'euros. A la demande du Conseil, le gel a été positionné sur le chapitre 31-01.

Pour 2005, la prévision est affichée à **20,499 millions d'euros** soit + 0,5 % par rapport 2004. Cependant, en raison de l'erreur matérielle mentionnée ci-dessus, l'enveloppe diminuera des 66.000 euros d'abattement forfaitaire, au profit du chapitre des frais de personnel, et s'élèvera donc à 20,433 millions d'euros, soit une quasi-stabilité par rapport à 2004.

2. La rémunération des conseillers et des experts

Les conseillers perçoivent une rémunération qui représente le tiers de l'indemnité parlementaire et suit l'évolution du point fonction publique, ainsi que des indemnités calculées par jour de présence. Leurs frais de déplacement sont pris en charge par le CES.

Les membres de section perçoivent des vacations pour les séances de section auxquelles ils assistent et des indemnités pour la rédaction de rapports.

Sur la base des traitements de la fonction publique au 1^{er} janvier 2004, la rémunération mensuelle nette d'un conseiller (indemnité de résidence et indemnité représentative de frais comprises) était de 2.755 euros pour un premier mandat et 3.037 euros pour un second mandat. Celle d'un membre de section était de 830 euros.

3. La Caisse de retraite des anciens membres du CES

a) Une caisse diversement alimentée

Les recettes proviennent de quatre sources :

- les cotisations des conseillers ;
- un portefeuille géré par la Caisse des dépôts et consignations, dont les fonds s'élevaient à 26,6 millions d'euros au 30 juin 2004. Ce portefeuille évolue en fonction de la situation boursière et, pour ce qui est de la partie obligataire, largement majoritaire, du niveau des taux d'intérêt ;
- une participation de type « part patronale », égale au double des cotisations versées par les membres : 2,438 millions d'euros en 2003 (2,391 millions d'euros en 2002) ;
- une subvention d'équilibre : 3,329 millions d'euros en 2003 (3,537 millions d'euros en 2002).

Les deux dernières composantes figurent au budget du Conseil, soit 5,767 millions d'euros en 2003 et devraient représenter un montant légèrement

moindre en 2004, en raison du risque fort de transformation du gel de crédit en annulation de crédit. Pour 2005, elles devraient représenter environ 6 millions d'euros.

b) La réforme des retraites appliquée au CES

Le régime de retraite des membres du CES est basé sur la répartition. Le montant de la pension varie en fonction du nombre de mandats effectués. Seuls les conseillers acquièrent des droits. Les experts n'en bénéficient pas.

Pris en application de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, un arrêté du 20 février 2004 a précisé les modifications du règlement de la caisse de retraites des anciens conseillers.

Echelonnée sur la période 2004-2008, la réforme accroît l'âge nécessaire pour percevoir une pension, à raison d'une année supplémentaire par an. *In fine*, la pension normale sera versée à l'âge de 60 ans et non plus 55 ans (et 55 ans au lieu de 50 ans pour la pension proportionnelle). Dans le même temps, l'annuité est progressivement réduite de 2,25 % l'an à 2,11 %.

c) Le coût croissant des pensions

En 2003, la caisse a versé 8,66 millions d'euros (+ 1 % par rapport à 2002). Pour 2004, le coût des pensions devrait s'élever à 9,1 millions d'euros (+ 1 % par rapport à 2003), alors qu'il avait été estimé à 9,3 millions d'euros en loi de finances initiale.

Au 1^{er} juillet 2004, la caisse servait 737 pensions (509 pensions viagères normales, 216 pensions de réversion et 12 pensions d'orphelins). Le montant moyen de la pension viagère normale s'élevait à 1.086 euros.

Pour 2005, le coût total des pensions est estimé à 10,2 millions d'euros (+ 9,7 % par rapport à 2004) suite au **renouvellement des conseillers le 1^{er} septembre 2004**, qui entraîne automatiquement en début de mandature **une nette augmentation du nombre de pensionnés** (+ 108 pensions).

C. DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Evolution de l'enveloppe

Les fonctionnaires du CES relèvent du statut général de la fonction publique mais ne sont pas comptabilisés dans les effectifs des agents de l'Etat. Ils appartiennent à des corps spécifiques au Conseil. A ces fonctionnaires, s'ajoute une vingtaine de vacataires.

Le chapitre 31-11 regroupe les dépenses de l'ensemble du personnel : rémunérations principales et primes et indemnités – qui représentent près de 90 % du chapitre –, charges sociales, prestations familiales et services sociaux, frais des missions. En 2003, il s'est élevé à 8,211 millions d'euros, soit une progression de 0,7 % par rapport à 2002. En 2004, à hauteur de 8,397 millions d'euros, le chapitre marque une hausse de 2,3 %. **Pour 2005**, les frais de personnel, évalués à **8,553 millions d'euros**, augmentent de 1,9 % (+ 0,156 million d'euros), suite à la revalorisation du point fonction publique, la mise en place d'un régime complémentaire de retraite et diverses régularisations. **Aucune mesure catégorielle n'est envisagée.**

2. Des effectifs stables depuis 2001

Evolution des effectifs au 1^{er} janvier

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Catégorie A</i>	32	35	35	35	35	35
<i>Catégorie B</i>	18	18	18	18	18	18
<i>Catégorie C</i>	96	96	96	96	96	96
Total personnel titulaire	146	149	149	149	149	149
Personnel non titulaire	20	22	22	22	22	22
Total général	166	171	171	171	171	171

Depuis 2001, les emplois budgétaires restent au nombre de 149 : 35 catégorie A, 18 catégorie B et 96 catégorie C. Le personnel non titulaire (22 agents, dont seulement 2 à temps plein) est majoritairement affecté au service de la séance (sténographes, personnel du compte rendu analytique).

Comparaison effectifs réels / emplois budgétaires

<i>(situation au 1^{er} janvier)</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Emplois budgétaires	146	149	149	149	149	149
Effectifs réels non pondérés	141	141	140	142	139	-
Effectifs réels pondérés (équivalents temps plein)	139,9	138,9	137,9	138,8	136,3	-

La situation au 1^{er} janvier 2004 présente un écart de 10 postes entre emplois budgétaires et effectifs réellement présents. Cet écart a toutefois diminué en cours d'année et devrait diminuer encore au 1^{er} janvier 2005, en fonction des recrutements qui peuvent prendre plus de temps que prévu.

3. Les personnels détachés ou mis à disposition

Dans le cadre d'un effectif global stable, **le nombre de fonctionnaires détachés au CES augmente chaque année** : 10 en 2000, 12 en 2001, 15 en 2002, 20 en 2003, 21 en 2004.

Ventilation du personnel détaché au CES au 1^{er} janvier 2004

Affectation \ Origine	Économie finances industrie	Aff. soc. emploi solidarité	Intérieur	Jeunesse, éducation nationale	Justice	Défense	Mairie de Paris	CDC	INSEE	Total
Secrétaire général		1								1
Chefs de service		2								2
Administrateurs	2	1	1				1			5
Attachés	2			2	2			1	1	8
Adjoints administratifs	1		1	2						4
Vérificateur de travaux						1				1
Total	5	4	2	4	2	1	1	1	1	21

En sens inverse, 1 adjoint administratif et 2 ouvriers professionnels du CES sont détachés à l'extérieur.

Par ailleurs, le CES bénéficie de la mise à disposition de 11 personnes, dont 10 sont rémunérées par leur administration d'origine, et il met une personne à disposition du CES européen, en assurant son traitement.

D. DÉPENSES DE MATÉRIEL

Le chapitre 34-01 regroupe tous les crédits nécessaires au fonctionnement courant du Conseil¹. Il s'est élevé à 2,986 millions d'euros en 2003 et à 3,030 millions d'euros en 2004. Les crédits demandés **pour 2005**, de **2,930 millions d'euros**, diminueraient de 3,3 % (- 0,1 million d'euros).

1. Les dépenses d'informatique

Le CES s'est attaché à **moderniser ses systèmes d'information et à prendre en compte les nouveaux besoins des utilisateurs.**

Quatre grands chantiers du programme de modernisation seront achevés au 31 décembre 2004 : la nouvelle unité de production des documents *Xerox Docutech*, la bibliothèque documentaire électronique, l'outil multi-diffusion et de publipostage pour la diffusion des documents, le service Intranet-Extranet d'accès aux documents du Conseil. Ils répondent à des soucis divers : rationaliser la production de documents pour diminuer les coûts, faciliter la gestion documentaire, améliorer la diffusion de l'information au sein et à l'extérieur du CES.

¹ *Le bleu budgétaire n'y distingue que les dépenses d'informatique.*

Pour 2005, le montant des dépenses d'informatique est inchangé par rapport à 2004 : 0,4 million d'euros, dont 0,240 million d'euros pour le maintien et le renouvellement de l'existant et 0,16 million d'euros pour la poursuite de la modernisation du système informatique dans son ensemble.

Les principaux projets pour l'année à venir devraient permettre de rationaliser encore les méthodes de travail, notamment par l'acquisition d'un progiciel de gestion des ressources humaines, la refonte graphique et ergonomique du site intranet/extranet, la mise en place de modules complémentaires du progiciel du Centre de ressources documentaires. Ces projets visent à faciliter la circulation des informations et donc la prise de décision, à privilégier la gestion de la donnée à la source et à supprimer les saisies multiples. **Ils s'inscrivent dans une démarche globale d'amélioration de la productivité.**

2. Les autres dépenses

Destinées au fonctionnement même du Palais d'Iéna, ces dépenses s'élèvent, **pour 2005, à 2,530 millions d'euros** et sont **de nature hétérogène**. Les plus gros postes concernent les locaux et la logistique (frais de correspondance, télécommunications, véhicules) qui pèsent chacun pour près d'un million d'euros. S'y trouvent aussi les dépenses de communication (0,295 million d'euros) et de formation (0,053 million d'euros).

Pour 2005, l'enveloppe demandée est stable par rapport à 2004. Du reste, cette stabilité s'observe depuis 2001, si l'on met à part une dotation de 30.000 euros apparue en 2004 pour couvrir les frais de fonctionnement de l'Observatoire national du service public de l'électricité et du gaz, créé auprès du CES par la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

E. ÉQUIPEMENT ADMINISTRATIF

Cet intitulé peu significatif recouvre en fait les investissements immobiliers effectués sur le Palais d'Iéna, classé monument historique.

1. L'utilisation des reports de crédits

Au cours de l'année 2002, les reliquats de crédits des années précédentes, constatés de manière récurrente, ont fini par être utilisés, portant l'enveloppe consommée à 1,312 million d'euros. **Cette situation a permis de répartir sur une base plus lisible en 2003, l'enveloppe disponible équivalant au montant voté en loi de finances initiale (1 million d'euros).** Cependant, les

crédits consommés s'étant élevés à 0,650 million d'euros, **un reliquat est réapparu**, de 0,350 million d'euros. Ajouté au budget voté pour 2004 de 0,950 million d'euros, celui-ci porte l'enveloppe 2004 à 1,3 million d'euros.

Cette enveloppe est essentiellement consacrée à l'achèvement de l'entresollement du hall du 2^{ème} étage, à la création de salles de réunion et à des travaux d'étanchéité de la toiture de l'aile Iéna. Selon le CES, la consommation de crédits sur l'année 2004 ne devrait pas entraîner de reliquat.

2. Une enveloppe *a priori* stable pour 2005

Pour 2005, le montant demandé de 0,950 million d'euros est principalement destiné à la restructuration du 3^{ème} étage du Palais, en commençant, pour des raisons de sécurité, par le remplacement des structures et des façades vitrées. Il servira aussi à la création d'une grande salle de réunion ainsi que d'espaces de bureaux, afin de faire revenir au Palais d'Iéna les personnes se trouvant actuellement à l'annexe Poincaré.

F. RÉCAPITULATION DES VARIATIONS DE CRÉDITS

Les variations de crédits peuvent être synthétisées comme suit :

Evolution détaillée des crédits par chapitre

(en millions d'euros)

	2004	2005	Ecart	Détail des évolutions
Indemnités des membres (31-01)	20,405	20,499	0,094	+ 0,094 Incidence en année pleine de la revalorisation du point fonction publique intervenue le 1er janvier 2004 (MA)
Dépenses de personnel (31-11)	8,397	8,553	0,156	+ 0,042 - Incidence en année pleine de la revalorisation du point fonction publique intervenue le 1er janvier 2004 (MA) +0,113 - Abondements de crédits indemnitaires, de rémunérations et de remboursements de frais (MN) +0,067 - Incidence de la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique (MN) - 0,066 - Réduction forfaitaire* de 0,2 % sur l'ensemble du budget du CES (MN)
Dépenses de matériel (34-01)	3,030	2,930	-0,100	- 0,100 - Non reconduction de la dotation** inscrite au budget 2004 à titre non renouvelable (MA) - 0,160 - Ajustement au niveau nécessaire au maintien de l'existant et au renouvellement (MA) + 0,160 - Développement de projets nouveaux ou extension d'applications existantes (MN)
Equipement (51-01)	0,950	0,950	0,000	-
Total	32,783	32,932	0,150	Nota : MA = mesure acquise MN = mesure nouvelle

* Réduction forfaitaire positionnée par erreur sur le chapitre 31-11 (au lieu du chapitre 31-01)

** Dotation octroyée par l'Assemblée nationale en loi de finances pour 2004, pour le fonctionnement de l'AICESIS¹ dont M. Jacques Dermagne venait d'être nommé président.

¹ Association internationale des conseils économiques et sociaux et institutions similaires.

II. L'APPLICATION DE LA « LOLF »

A. LA SPÉCIFICITÉ DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Cette assemblée consultative, troisième assemblée constitutionnelle, placée « auprès » des pouvoirs publics par le Constituant de 1958, présente des spécificités qui la rendent difficile à situer dans le paysage institutionnel.

Les missions, l'organisation budgétaire et financière du Conseil obéissent à des textes particuliers : le titre XI de la Constitution, l'ordonnance organique n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social et le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 relatif au régime administratif et financier du CES.

Les propositions relatives aux crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil économique et social sont préparées par le président dudit Conseil, après avis du Bureau, et transmises au Premier ministre qui arbitre. Les crédits, répartis sur quatre chapitres, forment une « section spéciale » au budget du Premier ministre et font l'objet d'un vote dans chaque assemblée.

Une fois son budget voté, le Conseil fait virer l'intégralité des crédits ouverts, par retraits de fonds périodiques comptabilisés depuis 2004 dans l'application ACCORD. Ces retraits constituent ses recettes et sont versés au compte courant postal ouvert au nom du trésorier du Conseil. En dépenses, figurent les opérations ordonnancées par le Président du Conseil, après visa des questeurs. Les opérations de recettes et de dépenses sont regroupées dans un compte annuel approuvé par les questeurs. Les dispositions de la loi du 10 août 1922 sur le contrôle des dépenses engagées ne s'appliquent pas au CES. Les comptes, apurés par la commission des comptes de l'Assemblée nationale, sont soumis à un contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes.

B. PLUSIEURS SOLUTIONS ENVISAGÉES

De nombreuses propositions ont été formulées, en fonction de l'angle sous lequel le CES pouvait être perçu.

Ainsi par exemple, le rapprochement avec d'autres structures de mission similaire à celle du Conseil, telles que le commissariat général du plan ou le Conseil d'analyse économique, mettait l'accent sur le rôle d'expert du CES mais reléguait au second plan son rôle essentiel de représentation des forces économiques et sociales de notre pays.

Le rattachement à la mission « Premier ministre », préconisé par le Parlement, revenait à maintenir l'existant – les crédits du CES font

actuellement l'objet d'une section spéciale dans la sphère budgétaire du Premier ministre – et insistait sur le lien fonctionnel, évidemment fort, que le CES entretient avec le gouvernement, qui le consulte.

Le rattachement à la mission « Pouvoirs publics¹ », correspondait au souhait du CES dont les crédits auraient été regroupés dans une dotation. La procédure budgétaire actuelle aurait toutefois été conservée car cette dotation ne signifiait pas une inscription automatique des crédits comme pour le Parlement. Ce rattachement, qui avait pour conséquence l'absence de tout indicateur de performance, revenait à mettre sur le même plan le CES et les assemblées parlementaires.

C. LA SOLUTION RETENUE : UNE MISSION « MONOPROGRAMME »

La demande du CES de faire partie de la mission « Pouvoirs publics » n'a pas été satisfaite. Ni le gouvernement, ni le Parlement n'y étaient favorables.

En effet, si l'organisation et le mode de fonctionnement sont proches de ceux des assemblées parlementaires, la comparaison s'arrête là, notamment parce que le Conseil n'émane pas du suffrage universel. Les Constituants de 1958 n'ont pas souhaité assimiler le CES aux assemblées parlementaires, suivant en cela le Conseil d'Etat qui, en 1957, avait refusé cette qualité au Conseil économique de la IV^{ème} République. Du reste, l'article 1^{er} de l'ordonnance du 29 décembre 1958 précitée a placé le Conseil « *auprès* », et non au sein, des pouvoirs publics. Enfin, sous la dénomination de pouvoirs publics, sont regroupées des institutions détenant un pouvoir de décision que le CES, assemblée consultative, n'a pas.

La solution préconisée par le Parlement n'a pas recueilli l'accord du gouvernement qui a considéré qu'elle ne respectait pas suffisamment la spécificité et les missions de la troisième assemblée constitutionnelle, en rien assimilable à une administration.

Le gouvernement a fait le choix d'une mission réservée au Conseil économique et social. Il a considéré que la représentation des principales organisations de la société civile et leur participation à la politique économique et sociale du gouvernement étaient en soi une mission. Cette mission aurait la particularité de comporter un unique programme et ne s'accompagnerait d'aucun véritable indicateur de performance.

¹ *Les Pouvoirs publics comprennent la présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Sénat, le Conseil constitutionnel, la Haute Cour de justice et la Cour de justice de la République.*

CHAPITRE DEUX

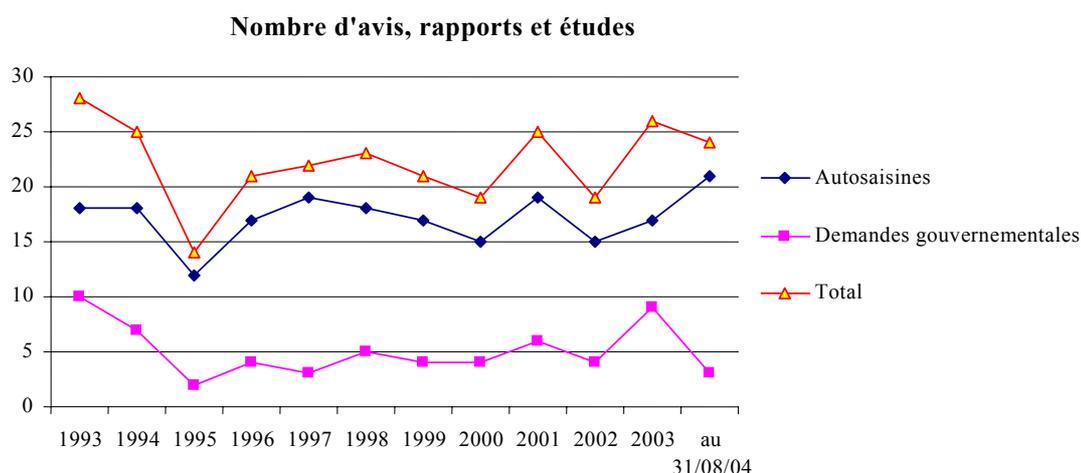
DES ACTIVITÉS DIVERSIFIÉES

I. LES TRAVAUX DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

A. LES AVIS, RAPPORTS ET ÉTUDES

1. Activité d'ensemble

Les avis, rapports ou études sont réalisés par une ou plusieurs des neuf sections du Conseil et/ou par la commission spéciale du Plan.



En 2003, le CES a produit 26 avis, rapports ou études, dont 9 sur demande du gouvernement. L'année 2004 connaîtra un niveau d'activité supérieur (23 avis, rapports ou études au 31 août 2004), même si cette activité résulte davantage d'une auto-saisine que d'une saisine gouvernementale.

Les travaux de la mandature 1999-2004, achevée le 31 août 2004, sont quantifiés dans le tableau suivant :

Travaux du Conseil économique et social

	Saisines gouvernementales	Autosaisines		Rapports de conjoncture	Ensemble
		Avis ou rapports	Etudes		
du 01/09/99 au 31/12/99	1	3	0	1	5
2000	4	12	1	2	19
2001	6	13	4	2	25
2002	4	12	3	2	21
2003	9	13	2	2	26
du 01/01/04 au 31/08/04	3	15	4	1	23
Total	27	68	14	10	119

2. Saisines gouvernementales

Théoriquement, la saisine du CES s'impose au gouvernement pour tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social (article 70 de la Constitution). Les saisines facultatives portent sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret, les propositions de loi (article 69 de la Constitution) ainsi que sur toute question de caractère économique ou social (article 70 de la Constitution). Cependant, le gouvernement ne précise pas, dans sa lettre de saisine, l'article de la Constitution en vertu duquel il saisit le CES.

S'agissant des **saisines sur des textes législatifs**, plusieurs années peuvent s'écouler sans que le gouvernement ne consulte le CES, comme ce fut le cas entre 1999 et 2002. Depuis 2003, les saisines de ce type ont repris : 2 en 2003 et un entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2004, date de fin de mandature.

Saisines gouvernementales sur des textes législatifs

Thème	Rapporteur(s)	Publication au J.O.
2003		
Projet de loi de programme pour l'Outre-Mer	Mme Marlène Mélisse	17/02/03
Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine		
Titres I, II, III et V.....	Mme Frédérique Rastoll	16/06/03
Titre IV.....	Mme Pierrette Crosemarie	
2004		
Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale	M. Jean Bastide Mme Danielle Bourdeaux M. Hubert Brin M. Christian Larose	06/09/04

Sur des questions de caractère économique ou social, le CES a rendu 7 rapports ou avis en 2003 (4 en 2002) et 2 rapports ou avis entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2004, date de fin de mandature.

Saisines gouvernementales sur des questions de caractère économique ou social

2003

- Renforcer l'attractivité de l'économie française au service de la croissance et de l'emploi - M. Henri de Benoist (J.O. du 27/01/03)
- Environnement et développement durable, l'indispensable mobilisation des acteurs économiques et sociaux - M. Claude Martinand (J.O. 18/03/03)
- L'insertion professionnelle en milieu ordinaire des personnes en situation de handicap - Mme Marie-Claude Lasnier (J.O. du 02/06/03)
- Place et rôle des agriculteurs et attentes de la société M. Hubert Bouchet (J.O. du 15/07/03)
- La place du travail M. Bernard Vivier (J.O. du 16/07/03)
- Un premier bilan de la régionalisation ferroviaire M. Jacques Chauvineau (J.O. du 20/10/03)
- Economie de la connaissance : la recherche publique française et les entreprises - M. François Ailleret (J.O. du 22/12/03)

2004 (au 31/08)

- Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école - Mme Claude Azema (J.O. du 14/06/04)
- Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions - M. Francis Vandeweghe (J.O. du 28/06/04)

3. Autosaisines

Outre les deux rapports de conjoncture annuels, le Conseil se saisit sur des sujets de sa compétence. En 2003, il a rendu 13 rapports ou avis et réalisé 2 études. Au 31 août 2004, ces nombres sont respectivement de 15 et 4. Ces travaux, prévus dans le cadre d'un programme pluriannuel de travail, s'attachent à traiter des sujets au cœur des préoccupations de la société civile.

Avis ou rapports en 2003

- Des autorités de régulation financière et de concurrence : pour quoi, comment ? - M. Jean-Pierre Moussy (J.O. du 23/01/03)
- L'esclavage contemporain et ses réseaux - Mme Michèle Monrique (J.O. du 06/03/03)
- Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des départements d'outre mer ? - Mme Chantal Berthelot (J.O. du 07/03/03)
- Prévention et gestion des risques technologiques industriels - M. Charles Fiterman (J.O. du 17/03/03)
- Métropoles et structuration du territoire - M. Jean-Claude Bury (J.O. du 16/04/03)
- L'accès de tous aux droits de tous, par la mobilisation de tous - M. Didier Robert (J.O. du 26/06/03)
- De Doha à Cancun : la libéralisation des échanges au service du progrès humain ? M. Jean-Claude Pasty (J.O. du 27/06/03)
- Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire - M. Charles Bonissol (J.O. du 09/07/03)
- Les nécessaires évolutions du financement de l'Union européenne M. de la Loyère (J.O. du 01/10/03)
- Nouvelles politiques conjoncturelles et dialogue macroéconomique en France et en Europe - M. Dominique Taddei (J.O. du 23/10/03)
- Quel avenir pour l'enseignement français à l'étranger ? - M. Bernard Cariot (J.O. du 05/11/03)
- Les défis de l'immigration future - M. Michel Gevrey (J.O. du 06/11/03)
- La prévention en matière de santé - M. Didier Robert (J.O. du 03/12/03)

Études en 2003 :

Le rôle de l'éducation dans l'alimentation - Mme Michelle Ologoudou (J.O. du 19/01/04)
Quelle place pour les femmes dans l'histoire enseignée ? - Mme Annette Wiewiorka (J.O. du 27/02/04)

Avis ou rapports du 01/01/2004 au 31/08 2004

Accès au logement, droits et réalités - Mme Prud'homme (J.O. du 21/01/04)
L'acte productif dans la société des savoirs et de l'immatériel - M. Hubert Bouchet (J.O. du 04/02/04)
L'enseignement des disciplines artistiques à l'école M. Jean-Marcel Bichat (J.O. du 18/02/04)
Pour une prise en charge collective, quel que soit leur âge des personnes en situation de handicap - M. Maurice Bonnet (J.O. du 03/04/04)
La « judiciarisation » de l'économie M. Jean-Paul Noury (J.O. du 18/03/04)
Rééquilibrer les structures d'âge en France : natalité, fécondité, quelle politique de long terme ? - M. Jean Billet (J.O. du 17/03/04)
Les relations entre l'Union européenne et l'Amérique du nord - M. Michel Franck (J.O. du 31/03/04)
Organisation du travail et nouveaux risques pour la santé des salariés - Mme Elyane Bressol (J.O. du 14/04/04)
Les débouchés non alimentaires des produits agricoles : un enjeu pour la France et l'Union européenne - M. Jean-Claude Pasty (J.O. du 19/05/04)
Aménagement du territoire et établissements de santé - M. Michel Picard (J.O. du 03/06/04)
Le logement dans l'outre-mer français - Mme Marie-Claude Tjibaou (J.O. du 16/06/04)
La politique spatiale de recherche et de développement industriel - M. Alain Pompidou (J.O. du 30/06/04)
Les droits d'auteur - M. Michel Muller (J.O. du 15/07/04)
Le recrutement, la formation et la professionnalisation des salariés du secteur sanitaire et social - M. Michel Pinaud (J.O. du 16/07/04)
Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie - M. Louis Bouis (J.O. du 19/07/04)

Études du 01/01/2004 au 31/08/2004

Les relations économiques et culturelles entre la France et l'Inde M. George Abadie (J.O. du 11/05/04)
Un atout pour notre pays : les entreprises créées par les Français établis hors de France - M. Jacques Gérard (J.O. du 11/06/04)
Place des femmes dans la professionnalisation des armées - Mme Monrique (J.O. du 09/07/04)
Scenarii et stratégie pour une France plus active - M. Dominique Taddei, M. Gérard Alezard, M. Jean Billet, M. Michel Gevrey, M. Bernard Quintreau (J.O. du 29/07/04)

B. LES RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

1. Suites données par le gouvernement aux travaux du CES

L'article 4 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958, qui prévoit que le gouvernement fait part au CES des suites données à ses avis, n'est pas appliqué à la lettre. En 2002 le Conseil n'a reçu aucune réponse

formelle ; en 2003, deux de ses avis ont été suivis de notes gouvernementales, l'un sur la régionalisation ferroviaire (20 octobre 2003), l'autre sur la prévention en matière de santé (26 novembre 2003).

Mais, au-delà de cette application plus ou moins rigoureuse de l'article précité, c'est la reprise de ses préconisations dans des mesures gouvernementales ou des dispositions législatives qui importe au CES, même s'il ne peut être clairement établi que celles-ci découlent directement du travail de la troisième assemblée constitutionnelle.

Quoi qu'il en soit, un lien peut être fait dans les domaines suivants :

- Aménagement du territoire

Dans le cadre du projet de loi de programme pour l'outre-mer, le gouvernement a suivi certaines préconisations en matière de défiscalisation contenues dans l'avis du Conseil « Projet de loi de programme pour l'outre mer » de février 2003.

Le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a décidé d'engager une stratégie nationale pour améliorer le rayonnement des métropoles françaises. Il relaye ainsi la conviction du CES, affirmée dans son avis « métropoles et structuration du territoire » d'avril 2003, que l'attractivité de la France passe nécessairement par le développement de métropoles dynamiques.

En matière de politique régionale de l'Union européenne dans la perspective de l'élargissement de 2004, le Conseil, dans son avis « Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire » de juillet 2003, proposait une véritable réforme. Il a été en partie entendu par la Commission européenne sur la nécessité d'un meilleur ciblage des actions, de la création d'un instrument juridique en matière de coopération transfrontalière, et par le gouvernement qui, dans le cadre du projet de loi sur les responsabilités locales, l'a suivi sur la question de la responsabilisation des régions françaises.

Les préconisations de l'avis du CES « Aménagement du territoire et établissements de santé » de mai 2004 en matière d'accès de tous à des soins de qualité sont relayées par le ministre de la santé et devraient permettre d'alimenter les premiers débats des Assises régionales de l'hospitalisation

Les conclusions du Conseil figurant dans son avis « décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-régions » de juin 2004, ainsi que celles des deux délégations parlementaires à l'aménagement durable du territoire consultées parallèlement par le Premier ministre, font l'objet d'une synthèse devant servir de base aux décisions qui seront prises par le CIADT à l'automne 2004.

- Agriculture et alimentation

La position prise par le Conseil dans son étude « Le rôle de l'éducation dans l'alimentation » d'octobre 2003, contre l'installation de distributeurs de boissons sucrées et d'aliments caloriques dans les établissements scolaires se trouve confirmée par la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique qui, plus généralement, comporte des mesures d'encouragement, par l'éducation, à une alimentation saine, ainsi que des obligations en matière de publicité qui vont dans le sens souhaité par le CES.

L'annonce faite par le Premier ministre en septembre 2004 d'un plan pour le développement de la production de biocarburants répond en partie à l'attente du Conseil qui, dans son avis « Les débouchés non alimentaires des produits agricoles : un enjeu pour la France et l'Union européenne » de mai 2004, recommandait l'adoption rapide d'un plan stratégique pour le développement des bio-industries, avec des effets bénéfiques sur l'environnement et l'emploi.

- Cohésion sociale

Par lettre en date du 8 juillet 2004, le gouvernement a saisi le Conseil de son avant-projet de loi de programmation relative à la cohésion sociale, qui, de par son intitulé même, ne pouvait échapper à celui-ci. Le Conseil, après avoir constitué une commission *ad hoc* a rendu son avis le 31 août 2004.

Par lettre en date du 13 septembre 2004, M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, faisait savoir au président du Conseil que « *Parmi les réserves ciblées formulées par le CES, un grand nombre seront prises en compte par le gouvernement ou feront naturellement l'objet d'une grande vigilance de sa part au stade de la mise en œuvre* ». Il est cependant trop tôt pour apprécier les retombées de l'avis du Conseil, le texte étant en cours d'examen par le Parlement.

2. Interventions ministérielles devant l'Assemblée plénière du CES

Les interventions ministérielles en assemblée plénière constituent une des marques d'intérêt que le gouvernement porte aux travaux du Conseil.

Ces interventions, qui avaient été moins nombreuses en 2002, année électorale, ont repris en 2003 (14 séances plénières se sont déroulées en présence de ministres, dont une en présence du Premier ministre) et en 2004 (9 au 31 août 2004).

C. LE TRAVAIL EN LIAISON AVEC LES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

1. Avis exposés en séance publique

L'alinéa 2 de l'article 69 de la Constitution précise que : « *Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les Assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis* ».

Plusieurs années peuvent passer sans que cette disposition ne soit mise en œuvre, dès lors que le gouvernement ne saisit pas le CES sur des textes législatifs. Ce fut le cas entre janvier 1999 et le premier semestre 2003, date à laquelle le CES s'était fait entendre dans l'hémicycle de chaque assemblée sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer et le projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation relative à la cohésion sociale, le rapporteur général pour le CES est intervenu en séance publique au Sénat le 27 octobre 2004, et le 23 novembre 2004 à l'Assemblée nationale.

2. Auditions en commission permanente, délégation ou mission d'information

Sur l'année parlementaire 2003-2004, l'Assemblée nationale a procédé à quatre auditions de membres du CES : une par la délégation à l'Union européenne sur la politique européenne d'immigration ; deux par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le handicap, d'une part, sur l'organisation du travail et la santé des salariés d'autre part ; une par une mission d'information sur la législation sur le temps de travail.

Une audition a eu lieu au Sénat par la commission des affaires culturelles sur le thème recherche publique et entreprises.

En ce début de session parlementaire 2004-2005, les commissions des affaires sociales de chaque assemblée ont récemment auditionné les rapporteurs de l'avis sur l'avant-projet de loi relatif à la cohésion sociale.

3. Autres initiatives

L'année parlementaire 2003-2004 a vu le renforcement des liens, sous forme de colloques et de débats, entre les délégations aux droits des femmes

des deux assemblées parlementaires et celle du CES. Il en est de même avec les délégations à l'aménagement et au développement durable du territoire. Par ailleurs, une délégation du CES chinois, en visite au CES français, a été reçue par le président de la commission des affaires culturelles du Sénat et par le président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale.

II. UNE INSTITUTION MODERNISÉE QUI SE VEUT INFLUENTE

A. UNE COMMUNICATION TOUJOURS DYNAMIQUE

1. La diffusion classique des travaux du Conseil

La direction des Journaux officiels, avec laquelle le CES a signé une convention en 1997, assure la reproduction et la diffusion la plus large possible des avis, rapports et études du Conseil.

Ces travaux sont transmis, outre aux actuels et anciens membres du CES, aux institutionnels (parlementaires, ministères, collectivités territoriales, conseils économiques et sociaux régionaux), aux organisations professionnelles et sociales, aux abonnés, à des journalistes, à des destinataires choisis en fonction du sujet. Ils sont également vendus au public, comme les documents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La « Note d'Iéna » (4 pages), dont l'objet principal mais non exclusif est de présenter les avis du CES, permet une diffusion rapide de l'information. Sa diffusion va de 500 à 3.000 exemplaires, selon les thèmes et les publics concernés. Le Conseil fait paraître une trentaine de notes d'Iéna par an. De plus, le Conseil publie chaque année un rapport annuel qui regroupe ses travaux en les synthétisant.

2. Les actions de communication sur les divers travaux

Chaque assemblée plénière est précédée d'une conférence de presse du rapporteur concerné. Cette conférence de presse se déroule en présence d'une quinzaine de journalistes en moyenne.

Par ailleurs, certains travaux peuvent être publiés sur support numérique, avec pour principaux avantages une diffusion à l'échelle internationale et une illustration par l'image.

Enfin, les « Forum d'Iéna », qui réunissent 400 à 800 participants, permettent d'entrer en relation avec différents publics. Cinq forums se sont déjà déroulés en 2004 sur des sujets divers : « Sport, règles et société », « L'artisanat, un projet pour demain », « Ecole, Formation, Emploi : la nouvelle donne », « Les petits actionnaires : faibles ou puissants ? » et « La mer, richesse exploitée ou richesse gâchée ? ».

3. Le succès du site Internet

Son site Internet (www.ces.fr), ouvert en 1999, constitue désormais pour le Conseil un vecteur d'information essentiel, et ce, dans trois domaines : la connaissance de l'institution (y compris de ses moyens de fonctionnement), les publications depuis 1947 (avec possibilité de téléchargement pour les documents publiés depuis 2000), la vie du Conseil (actualité, travaux, agenda, événements et manifestations).

Le nombre d'abonnés au site est passé de 1.203 au 1^{er} juillet 2003 à 1.921 au 1^{er} juillet 2004. Exprimée tant en nombre d'internautes qu'en nombre de connexions, la fréquentation du site augmente régulièrement. Le téléchargement des publications est également en constante augmentation. Le CES travaille actuellement à l'établissement d'indicateurs statistiques pertinents permettant de cerner au mieux les apports de son site.

B. DES LIENS FRUCTUEUX AVEC LES CES RÉGIONAUX (CESR)

Aucun texte ne prévoit de lien entre le CES et les CESR, lesquels sont régis par la loi du 5 juillet 1972 créant les établissements publics régionaux et surtout par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Les CESR ne rendent compte de leur activité qu'aux conseils régionaux auprès desquels ils sont placés.

Cependant, parce que leur composition et leurs buts se ressemblent, CES et CESR sont naturellement amenés à travailler ensemble. Ce constat a d'ailleurs conduit en 2002 à la nomination, au cabinet du président Dermagne, d'un conseiller chargé des relations avec les CESR.

Régulièrement, les sections du CES s'inspirent des travaux des CESR, notamment celle des Economies régionales et de l'aménagement du territoire. En retour, le CES, par l'intermédiaire de ses rapporteurs d'avis sur des sujets qui les concernent, fait part de ses travaux aux CESR.

CES et CESR échangent fréquemment leurs idées dans le cadre de visites, de colloques, de réunions et les réunions des présidents des CESR se déroulent au palais d'Iéna, siège du CES. Dans le cadre du forum national des

conseils économiques et sociaux, après le colloque de 2002 sur le thème de la représentation institutionnelle de la société civile, auxquels les CESR avaient activement participé, s'est déroulé en juin 2004 le colloque « Les territoires de demain : vers de nouveaux processus de décision » qui a permis à l'ensemble des CESR de réfléchir et de s'exprimer sur la fonction consultative.

C. UNE PRÉSENCE ACTIVE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

1. L'Association internationale des conseils économiques et sociaux ou institutions similaires (AICESIS) et le développement des CES dans le monde

Le CES s'est fixé pour mission d'améliorer la représentation de la société civile sur le plan international, y compris dans les pays où celle-ci est peu ou mal organisée. Pour ce faire, il joue un rôle essentiel au sein de l'Association internationale des conseils économiques et sociaux ou institutions similaires (AICESIS), créée en juillet 1999, qui vise à représenter la société civile organisée auprès des institutions internationales (Organisation internationale du travail, Organisation mondiale du commerce et ECOSOC des Nations unies notamment). Le CES français, qui en a rédigé les statuts, assure son secrétariat exécutif depuis sa création.

Lors de la 8^{ème} rencontre internationale d'Alger en juin 2003, le président Dermagne a été élu, pour deux ans, président de l'AICESIS. Sans aucun doute, cette élection facilite l'action du CES français qui s'exprimera pleinement lors de la 9^{ème} rencontre internationale de Paris en juin 2005 portant sur le thème de l'organisation mondiale actuelle des échanges. Par ailleurs, suite à une déclaration relative à la lutte contre la pauvreté adoptée à l'unanimité à Alger, le Bureau international du travail (BIT) a resserré ses liens avec l'AICESIS.

L'AICESIS œuvre à l'émergence de nouvelles assemblées consultatives et coordonne les conseils existants. De 1999 à 2004, le nombre de membres de l'AICESIS est passé de 26 à 44. Ont ainsi adhéré très récemment le Congo, la Croatie, la Slovénie et la République tchèque. Par ailleurs, les conseils du Vénézuéla et de la Bulgarie sont sur le point d'adhérer. Des CES peuvent exister en dehors de l'AICESIS, mais l'adhésion à l'association internationale représente un pas en avant : elle signifie en général que le CES concerné est suffisamment développé et autonome, par rapport à un Exécutif national notamment.

2. Une continuité dans les priorités

Depuis plusieurs années, les priorités sont orientées vers :

- **L'Europe** : Le CES français a dédié des moyens à son action au sein de l'Europe. Il s'est doté en février 2001 d'une délégation pour l'Union européenne, composée de 18 conseillers, et a détaché un de ses fonctionnaires auprès du CES européen, permettant ainsi de resserrer véritablement les liens avec les CES de l'Union européenne et les forces socio-économiques d'Allemagne et du Royaume-Uni, qui ne disposent pas – ou plus – de CES.

- **Les relations avec les pays candidats à l'Union européenne** : l'action du CES français, et plus particulièrement du président Dermagne, a pour but de faire adhérer à l'AICESIS les institutions représentatives de la société civile de ces pays, comme ce fut le cas en mai 2004 pour les conseils de Croatie, de Slovénie et de la République tchèque.

- **Les relations euro-méditerranéennes** : lors du Sommet euro-méditerranéen de Malte en novembre 2003, le CES français, responsable d'un groupe de travail réunissant les CES d'Algérie, de Tunisie, d'Espagne, de Grèce et d'Italie, a rendu un rapport sur le thème « Nouveaux savoirs, nouveaux emplois : les effets des nouvelles technologies ». Il participe à la rédaction d'un rapport « Immigration et coopération entre les pays de la région » pour le Sommet de Valence (Espagne) de novembre 2004. Enfin, il coopère aux programmes européens MEDA.

- **L'Afrique et les pays francophones** : pour des raisons historiques, le CES français entretient des relations étroites et continues avec les pays de cette zone. En 2003 et 2004, des échanges ont eu lieu notamment avec le Gabon et le Mali. Le but est de favoriser, grâce aux nouvelles technologies, le développement de CES dans les pays pauvres, au sein desquels les acteurs économiques et sociaux dialogueraient démocratiquement.

- **La Chine** : depuis 1995 a lieu, en Chine ou en France, une rencontre annuelle des membres du CES français avec des parlementaires des commissions des finances et de l'agriculture de l'Assemblée nationale populaire de Chine, sur des thèmes économiques et, depuis 2001, sur des thèmes sociaux, avec la participation de responsables syndicaux français. La Chine, où le président Dermagne s'est rendu en février 2004, a créé son CES en 2001. Elle est un membre actif de l'AICESIS.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'occasion de la seconde délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2005, les crédits du **titre III** ont été **majorés, à titre non reconductible, de 100.000 euros**.

Cette majoration porte sur le **chapitre 34-01 « Dépenses de matériel »**, qui regroupe toutes les dépenses courantes de fonctionnement du Conseil économique et social et ne fait pas l'objet de détail, le CES bénéficiant d'une relative autonomie de gestion.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 2 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné les crédits des services du Premier ministre : III. – Conseil économique et social, sur le rapport de M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a indiqué que le budget du Conseil économique et social (CES) augmentait de 0,5 % pour s'élever à 33 millions d'euros et que ce budget n'offrait que peu de marge de manœuvre, les neuf dixièmes se rapportant aux ressources humaines, parfaitement stables depuis 2001, aux retraites des anciens membres du Conseil, au fonctionnement courant et à l'entretien du Palais d'Iéna. Il a ajouté qu'aucun facteur d'augmentation marquant n'était à relever. S'agissant des investissements, il a signalé la probable disparition, en 2005, des reports de crédits, régulièrement constatés les années précédentes.

Il a fait remarquer que, comme les ministères, le CES était frappé par les mesures gouvernementales de réduction de crédits, en l'occurrence un abattement forfaitaire de 66.000 euros sur l'année 2005, correspondant à 0,2 % de son budget, après un gel de crédits sur l'année 2004 de près d'1,2 million d'euros, gel devant aboutir à une annulation au moins partielle de crédits dans la prochaine loi de finances rectificative.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a observé que cependant, et contrairement aux ministères, le CES bénéficiait d'une réelle autonomie de gestion que lui avaient accordée les Constituants de 1958 et qu'il n'était soumis qu'aux contrôles a posteriori de la Cour des comptes. Il a ajouté que cette indépendance ne signifiait pas pour autant opacité et qu'il avait pu constater que le CES fournissait à la commission des finances toute information complémentaire utile à la compréhension de sa situation budgétaire et financière.

Abordant les travaux du CES, effectués sur saisine gouvernementale ou sur autosaisine, il a insisté sur l'intérêt que verrait celui-ci à être plus souvent sollicité en amont du processus législatif. Il a rappelé qu'il venait de l'être, sur l'avant-projet de loi de programmation relative à la cohésion sociale et qu'après avoir travaillé tout l'été, il avait rendu un avis éclairant, tant pour le Parlement que pour le gouvernement.

Il a par ailleurs jugé qu'au cours de la mandature 1999-2004, le CES, conduit par son président, M. Jacques Dermagne, s'était incontestablement dynamisé et que si certaines critiques demeuraient, relatives notamment à la composition du Conseil ou aux modes de désignation de ses membres, il

appartenait au seul législateur de réformer cette institution qui ne l'a jamais été.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a ensuite fait le point sur l'application, au CES, de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Il a rappelé que le CES avait plaidé pour un rattachement à la mission « Pouvoirs publics » et que le Parlement avait estimé préférable de prévoir, pour le Conseil, un programme rattaché à la mission aujourd'hui dénommée « Direction de l'action du gouvernement ».

Il a ajouté que le gouvernement n'avait pas répondu favorablement à la demande du CES puisqu'il n'avait pas accepté de reconnaître à ce dernier la qualité de « pouvoir public », suivant en cela les arguments du Parlement qui avait souligné que le CES ne pouvait être comparé aux assemblées parlementaires parce qu'il n'émanait pas du suffrage universel et que, par ailleurs, il ne détenait pas le pouvoir de décision qui caractérisait les pouvoirs publics.

Il a indiqué que le gouvernement n'avait pas davantage suivi la préconisation du Parlement, estimant qu'elle niait la nature même de la troisième assemblée constitutionnelle, et qu'il avait opté pour une solution autre, que le législateur n'avait pas souhaité envisager : une mission « monoprogramme », sans indicateur de performance.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a estimé que ce choix répondait en grande partie aux attentes du Conseil. N'étant rattaché à aucun ensemble, celui-ci ne pouvait voir sa spécificité mieux reconnue et, de façon plus symbolique, ses crédits continuaient de faire l'objet d'un vote particulier du Parlement, la mission étant l'unité de vote déterminée par la LOLF. Il a observé que, surtout, le CES gardait toute son autonomie de gestion puisque le regroupement de ses crédits au sein d'un même programme lui donnait la souplesse de la fongibilité prévue par la loi organique et qu'étant le seul programme d'une mission, cela le mettait à l'abri de tout risque de virement de crédits d'un programme à un autre, possibilité prévue également par la LOLF.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a reconnu qu'en revanche, ce choix gouvernemental ne pouvait satisfaire pleinement le Parlement. Outre le faible montant des crédits du CES qui n'incitait pas à la création d'une mission, il a relevé que la notion même de mission monoprogramme était contraire à l'esprit et la lettre de la LOLF parce qu'elle limitait le pouvoir d'amendement du Parlement, pouvoir que la LOLF avait, au contraire, voulu élargir. Il a expliqué que tout redéploiement de crédits d'un programme à un autre lui étant impossible, le Parlement ne pourrait exercer son pouvoir que dans le sens d'une diminution des crédits, cas peu probable a priori.

Enfin, abordant la question des indicateurs de performance, **M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial**, a admis que leur absence dérogeait à la règle, mais il a fait valoir que la détermination de ratios significatifs de ce que serait l'efficacité du CES était délicate. Il a jugé intéressante la proposition de ce dernier de fournir, outre les indicateurs d'activité existants, son programme pluriannuel de travail, que le Parlement pourrait amender.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a conclu que, dans le cas du Conseil économique et social, l'application de la LOLF posait des problèmes juridiques particuliers, et qu'étant donnée la spécificité de cette institution, la solution « idéale » n'existait pas.

M. Jean Arthuis, président, a salué les efforts entrepris par le Conseil économique et social pour se rénover, en soulignant que cette institution pouvait être un « comité des sages » qui prépare le consensus et aide ainsi la société française à entrer dans la modernité.

La commission a décidé à l'unanimité de proposer au Sénat d'adopter les crédits du Conseil économique et social pour 2005.

Réunie à nouveau le jeudi 25 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a pris acte de la modification apportée par l'Assemblée nationale et a confirmé son vote favorable sur ces crédits ainsi amendés.

Réunie le **mardi 2 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen des crédits du budget des services du Premier ministre – III.- Conseil économique et social, sur le rapport de M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial.**

La commission a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat **d'adopter les crédits du Conseil économique et social pour 2005.**

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**