

**COMITE DES EXPERTS POUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
SESSION DU 4 AU 8 AVRIL 2005
ECOSOC - ROOM 6**

**Les Conseils économiques et sociaux et les mécanismes de participation à la
décision dans l'espace économique et social**

Par

**M. Bertrand DURUFLE
Secrétaire exécutif de l'Association internationale des
Conseils économiques et sociaux et Institutions similaires**

Pour répondre correctement à la question posée : quel est le rôle des CES ? Ont-ils leur place dans le processus de décision dans l'espace économique et social ? Et si oui, quelle est cette place ?

Donc, pour répondre à ces questions, il faut d'abord regarder de près ce qu'est un Conseil économique et social et voir si les cinquante Conseils existants à travers le monde répondent à la même mission et sont organisés de la même façon.

Après, il sera possible d'apprécier le rôle joué - ou pas joué - dans les processus de décision.

Enfin, je voudrais terminer ma présentation par l'analyse de quelques cas concrets, pris, vous me le pardonnerez, pour la plupart dans la vie du Conseil économique et social de France.

I - QU'EST-CE QU'UN CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Une assemblée consultative, dont la mission est déterminée par l'Etat, et qui, autour des partenaires sociaux, organise un dialogue permanent entre les principaux acteurs de la société civile.

Dans la composition de ces Assemblées, composition elle aussi déterminée dans sa structure par l'Etat, l'on retrouve les responsables des corps intermédiaires.

Les corps intermédiaires sont les acteurs premiers de la vie démocratique ... ce sont les organisations professionnelles - patronat, syndicat, artisans, professions libérales, exploitants agricoles, organisations non gouvernementales

Tout l'intérêt d'un Conseil est justement de permettre l'expression, la réflexion ... de celles et ceux qui, responsables d'organisations socio-professionnelles et d'ONG, ont l'expérience vécue permanente, des attentes, des soucis, des craintes, des possibilités - voire des impossibilités - des citoyens.

Pour me faire comprendre, juste un mot sur la multiplication des Conseils, depuis la chute du mur de Berlin dans l'Est européen. Le régime dictatorial et idéologique précédent avait supprimé tous les corps intermédiaires ou les avait dénaturés.

Les responsables, par exemple, des Chambres de Commerce n'étaient pas des chefs d'entreprise élus par leurs pairs... mais des personnalités - en général du parti désignées par l'Etat.

De même, les syndicats ouvriers - ou plutôt le syndicat unique était un organe de transmission des instructions du pouvoir et d'encadrement de la vie des travailleurs... en rien un groupement destiné à représenter et défendre les intérêts des travailleurs tels que perçus par les travailleurs eux-même.

Et bien, dans ces pays de l'Est européen sont nés en quelques années des commissions tripartites ou des Conseils économiques et sociaux ... qui ont pour fonction - de contribuer à dégager des représentativités ... donc à reconstruire des corps intermédiaires et à leur permettre de participer sous une forme ou sous une autre à tout ou partie des politiques économiques et sociales.

Toutes ces commissions ou Conseils répondent-ils au même modèle, jouent-ils le même rôle ? Non, naturellement, c'est pourquoi il est bon de jeter un coup d'œil sur les différentes catégories de Conseils existant à ce jour dans le monde Et je m'attacherai surtout à mettre en valeur ce qu'ils ont en commun.

II - LES DIFFERENTES CATEGORIES DE CONSEILS

L'on peut dire que les Conseils se placent sur une échelle qui va de la Commission tripartite présidée par le ministre du travail, à l'Assemblée

représentative de la société civile dont le Président est élu par les membres de l'Assemblée.

La Commission tripartite, Etat-employeur-Travailleur- présidée par le ministre a bien sûr très peu d'autonomie, son ordre du jour est très lié à l'action gouvernementale et l'Etat cède souvent à la tentation d'obtenir que la Commission valide en permanence sa politique.

L'Assemblée, telle le CES de France, 3^{ème} Assemblée Constitutionnelle, voit sa mission définie par la Constitution et son organisation dépendre d'une loi organique -c'est-à-dire une loi très difficile à modifier sans accord préalable entre la majorité et l'opposition..... Ses membres sont désignés par les organisations de la Société civile : chefs d'entreprises, travailleurs, professions libérales, organismes de l'économie sociale, associations, etc.

Le Président est élu par les Conseillers.

L'Assemblée ne dépend en rien des échéances électorales et travaille, par conséquent, aussi bien avec la droite qu'avec la gauche en cas d'alternance.

Cette Assemblée a une très grande autonomie, a le droit d'auto-saisine, pratique des relations internationales indépendantes... elle aspire à représenter auprès de l'autorité politique la société civile organisée.

Donc, à première vue, peu de points communs entre la Commission tripartite pour les affaires économiques et sociales de Pologne et le CES de France... et pourtant ces Assemblées, partagent l'essentiel.

Faire vivre, au bénéfice du Pouvoir Exécutif (quel qu'il soit), un dialogue permanent, une conjugaison des réflexions entre les principaux acteurs économiques et sociaux d'un pays.

Bien sûr, le dialogue en Pologne ira moins loin, associera moins de forces, se heurtera à une présence trop envahissante des représentants du Pouvoir ...mais malgré ces difficultés, il s'agit d'une véritable expérience citoyenne où les rapports de force habituels qui régissent les rapports patronat-syndicat et Patronat-syndicat-Etat sur les salaires, la durée du travail, etc. laissent la place à des rapports d'écoute, de tolérance et de recherche ensemble de ce qui est admissible par le plus grand nombre.

Je n'ai pas préparé de typologie des Conseils, car toutes les typologies sont contestables et un peu réductrices ... je vais seulement évoquer quatre Conseils très différents ... et conclure ce chapitre sur la richesse des débats au sein de notre Association internationale.

Le Conseil de Chine

En 1949, bien avant la mise en place en 1954, de l'Assemblée Nationale Populaire, Mao Tsé Toung créait la Conférence Consultative Politique du Peuple Chinois... Cette Assemblée consultative réunissait des représentants des minorités ethniques et culturelles, des minorités culturelles, des Chinois de l'étranger, des régions administratives, des principaux courants de pensée, des organisations politiques mineures, des grandes administrations et sociétés d'Etat, etc.

Il s'agissait d'associer les représentants des structures de la Nation, à cette époque de reconstruction nationale, à la pensée « dominante », afin que le Pouvoir n'oublie pas les préoccupations des acteurs de la vie économique, sociale et culturelle à la base.

Cette CCPPC est devenu tout naturellement l'interlocuteur du Conseil économique et social de France ... et a donné naissance en 2001 à un véritable Conseil économique et social, structuré, permettant d'accueillir les forces nouvelles.

Le Conseil d'Afrique du Sud

Dès la fin de l'apartheid s'est posé la question de la reconstruction nationale sous l'angle sociétal.

Comment faire participer les principales composantes « ethniques » blancs-métisses-indiens-Chinois au côté des noirs, eux-même venant de plusieurs tribus... Le NEDLAC, Conseil national pour le développement économique et le travail s'efforce de dépasser ces questions en recevant toutes ces composantes, mais au titre de leur profession, de leur engagement citoyen, et non en raison de leur couleur ou de leur origine ethnique.

Le Liban

L'équilibre politique de ce pays, si on peut parler d'équilibre, vient d'une savante répartition des fonctions politiques entre chrétiens maronites, druzes, chiites et sunnites.

Le Conseil économique et social du Liban est la première Assemblée dont la composition ne relève ni de critères religieux, ni de critères ethniques.

Le CES, malgré toutes les difficultés, donne l'impression d'une Assemblée préoccupée par les conditions de travail, le développement des échanges, la recherche de nouveaux dynamismes plus que par la conservation d'équilibres anciens.

Le Brésil

Au lendemain de son élection, le Président Lula da Silva s'est, de suite, posé la question de la participation des cadres de toute nature de son pays à son programme de lutte contre la pauvreté.

Il s'est tourné vers l'AICESIS pour nous demander de venir travailler avec son équipe. En deux mois l'entente s'est faite autour des grandes lignes du Conseil qui existe aujourd'hui. Pour avoir personnellement assisté à quelques séances de ce Conseil, je peux vous dire que le Brésil a trouvé le ton juste... et que la principale force du pays, notamment le patronat, collabore sans réserve à l'élaboration d'AVIS très attendus par le pouvoir politique.

Ces quatre Conseils sont très différents, leur composition est différente, leurs rapports avec le pouvoir exécutif sont réglés différemment.... et pourtant ils ont tous un point commun.

La fonction citoyenne de leurs membres : un architecte, un dirigeant patronal, un chef syndicaliste, un responsable d'ONG sont là car leur fonction socio-professionnelle est utile à la société... ce sens des responsabilités, cette connaissance pratique de l'espace sociétal où ils vivent c'est cela que le Conseil met à la disposition du pouvoir politique. Le Conseil développe la fonction citoyenne de ses membres.... Il exploite leur sens de l'intérêt général.

III - ROLE JOUE DANS LE PROCESSUS DE DECISION EN MATIERE ECONOMIQUE ET SOCIALE

Pour le connaître, il faut d'abord se référer aux textes constitutifs : Constitution, loi ou décret.

Selon les textes fondateurs, les Conseils sont consultés obligatoirement sur toutes les lois à caractère économique et social avant leur vote par le Parlement..... ou sont consultés obligatoirement seulement sur certains textes : très souvent le Plan ou les lois programme... ou sont consultés, à la demande du gouvernement libre de saisir ou non leur conseil.... Dans certains cas, les Conseils disposent de l'auto-saisine, dans d'autres, non. Dans certains cas, la loi prévoit d'exclure certains domaines du champ des compétences des Conseils (Défense - loi de Finances -) dans d'autres, non.

Mais ce qu'il faut savoir c'est que :

Dans tous les cas, même si le domaine d'action est restreint, l'avis d'un Conseil pèse Même si tous les protagonistes ont intérêt à une certaine

discrétion et ne mettent que rarement en valeur ce qui est dû à la pensée de l'Assemblée consultative.

L'expérience prouve que dans les six ans qui suivent un avis du Conseil, l'on trouve - de façon positive ou négative - la trace très concrète de cet avis dans tout ou partie d'une réglementation.

Pourquoi cette « discrétion ».

Le gouvernement est souverain, trop mettre en valeur ou en avant son CES ... risque d'amener cette Assemblée à être tentée par l'exercice d'une sorte de contre-pouvoir... ce serait sa perte.

D'autre part, l'Assemblée elle-même recherche souvent la discrétion. Cette conjugaison des réflexions qui est sa caractéristique est possible car chacun pratique la vertu d'écoute ... Chacun cherche à trouver ce qui est admissible par le plus grand nombre.

Cela implique deux conséquences :

- La réceptivité aux arguments de l'autre.
- La possibilité de modifier son point de vue afin de parvenir à un texte consensuel.

Ceci n'intéresse pas les médias... Les conflits les intéressent, pas les convergences.

Ceci entraîne des risques par rapport aux « clientèles », aux « électeurs » des forces socio-professionnelles, les conseillers tiennent donc à une certaine discrétion.

En fait, la « place » d'un CES dans un processus décisionnel est liée à son expérience. L'action d'un Conseil s'apprécie dans la durée. Il lui faut quelques années pour « roder » ses rapports avec le législatif, l'exécutif et l'opinion publique.

Voilà pourquoi aussi l'on constate une évolution dans presque toutes les histoires des Conseils.

En général, l'on passe d'un tripartisme initial très lié à un ministère - celui du travail le plus souvent - à un Conseil beaucoup plus autonome, à la composition élargie à un grand nombre de représentants de la société civile et à une place plus modeste des représentants de l'Etat au sein de l'Assemblée.

L'AICESIS accepte bien volontiers que toutes ces institutions, de nature et de poids différent se retrouvent à égalité en son sein. Car toutes, elles ont en commun cette démarche originale et si importante qui consiste à se rencontrer entre forces économiques et sociales non pour se mesurer, non pour

convaincre, non pour « gagner » mais pour remplir une mission citoyenne. En tant que responsable, que pouvons nous ensemble conseiller au gouvernement ?

En fait, après quelques années d'exercice, les Conseils ont une place irremplaçable venant de leur triple fonction :

- fonction pédagogique : les conseillers, grâce aux travaux auxquels ils participent, apprennent beaucoup ... et leur attitude de responsable s'en trouve, et confortée, et modifiée.
- Fonction d'agent de paix sociale. Cette recherche du consensus prépare le conseiller à jouer un rôle de modérateur. (exemple du Conseil économique et social de France en mai 1968).
- Fonction de veilleur. Le conseiller apprend à être attentif à l'avenir, sa réflexion tient compte et de l'espace, et du temps ... ceci aussi va nourrir sa dimension citoyenne.

IV - QUELQUES EXEMPLES

Je termine mon intervention en vous racontant deux exemples ... (plus si j'ai le temps et si vous le souhaitez).

- 1^{er} exemple : le Revenu Minimum d'Insertion en France.

Le Conseil économique et social en 1987 entreprend par auto-saisine une étude sur la grande pauvreté dans notre pays et analyse les caractéristiques de la précarité... le rapporteur de ce travail est le père Joseph Wrezynski, créateur et animateur d'une Organisation non gouvernementale importante « Aide à toute détresse Quart-Monde ». Cette étude prend six mois. Après avoir réfléchi ensemble, patronat, syndicats, agriculteurs, etc. tous décident de voter un avis demandant au gouvernement de mettre en place un Revenu Minimum.

En 1989, le Premier Ministre, Michel Rocard, propose à l'Assemblée Nationale un texte créant le Revenu Minimum d'Insertion, texte qui s'inspire des travaux du CES. Ce texte est voté à l'unanimité.

Ceci aurait été impossible sans le travail préalable du Conseil. La droite ne pouvait critiquer le recours à l'Etat providence et les charges supplémentaires pour la collectivité puisque les représentants des chefs d'entreprise, des artisans, des agriculteurs, des professions libérales, ... donc sa clientèle électorale habituelle, avaient approuvé ce texte. La gauche, ne pouvait non plus critiquer une initiative paternaliste puisque tous les syndicats de travailleurs en avaient approuvé le principe au CES.

Mieux même, ce vote unanime de l'Assemblée Nationale a permis à cette mesure - le RMI - de s'inscrire définitivement dans notre paysage social

puisque les changements de majorité au Parlement ne pouvaient avoir de conséquences.

- 2^{ème} exemple

Dans les années 1990, il y avait encore une guerre idéologique, comme les Français les adorent, entre l'école et l'entreprise.

L'école ne voulait aucun rapport avec l'entreprise considérée comme l'ogre soucieux de dévorer les écoliers au bénéfice du seul profit.

L'entreprise méprisait l'école, dirigée par des idéalistes et formant très mal les futurs agents de l'entreprise.

La situation était bloquée.

Le CES a confié à un responsable d'Association des parents d'élèves, très hostile à l'entreprise, le soin de mener une étude sur les rapports entre l'école et l'entreprise. Les échanges - de bonne foi - entre syndicalistes et patrons sur ce thème, avec l'aide des associations familiales, a permis de définir tout un espace de collaboration pour le plus grand profit, et de l'école, et de l'entreprise, et des enfants.

Le gouvernement a pu se saisir des recommandations de ce rapport ... et prendre enfin, sans manifestations dans les rues, les mesures qu'il fallait pour rapprocher concrètement l'école de l'entreprise (stages - bourses - coopération pour l'orientation et la formation professionnelle - etc.).

En conclusion... si je suis ici, aujourd'hui, parmi vous, c'est que nous sommes convaincus que ce qui est possible au plan national, cette réflexion citoyenne des responsables économiques et sociaux, doit être possible au plan international.

Cette longue marche a commencé en 1989 à Paris à l'occasion des fêtes du bicentenaire de la Révolution, où nous avons reçu, pour la première fois, tous les présidents d'Institutions de type CES... puis nous nous sommes rencontrés tous les deux ans pour réfléchir ensemble à un thème d'intérêt commun, en 91 au Québec, en 93 à Ouagadougou, en 95 à Lisbonne, en 97 à Caracas ... Là, nous avons décidé de créer notre Association Internationale. Ce fut fait à Port Louis en 99 ... en 2001, à La Haye, sous la présidence du Président du SER des Pays-Bas, nous étions déjà plus de trente Conseils et nous avons décidé de devenir observateur à l'ECOSOC de New York.

En 2003, à Alger, nous nous sommes engagés sous la présidence de M. M.S. Mentouri dans la lutte contre la pauvreté.

En 2005, à Paris, sous la présidence de M. Dermagne, nous définissons notre position sur l'Organisation Mondiale des Echanges et nous confions la

direction de nitre Association Internationale au président du CES de Chine, M. Wang Zhongyu.

Aujourd'hui, nous sommes plus de 50 Institutions sur tous les continents et nous pensons vraiment avoir notre place au plus international pour peser dans le sens de la justice, de la paix et du développement sur les décisions en matière économique et sociale.

Merci de votre attention.