

**POUR UNE REFORME DU CONSEIL ECONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL**

**RAPPORT AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**

15 JANVIER 2009

Dominique-Jean CHERTIER

*« Il n'appartient qu'à la liberté de connaître la vérité et de la dire.  
Quiconque est gêné, ou par ce qu'il doit à ses maîtres, ou par ce qu'il  
doit à son corps, est forcé au silence ».*

VOLTAIRE

*Histoire du Parlement de Paris, 1769*

Le présent rapport a été réalisé à la demande du Président de la République auquel il est remis ce jour.

La lettre de mission et la liste des personnes rencontrées pour nourrir la réflexion et ayant accepté d'y être mentionnées figurent en annexes 1 et 2. Qu'elles soient ici remerciées de leur contribution. Que soit également remercié Alexandre Lallet, auditeur au Conseil d'Etat, pour sa participation à ce travail.

## **I. INTRODUCTION**

- DU ROLE DU CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL -

## 1. UNE UTILITE CONTROVERSEE, FRUIT D'UN POSITIONNEMENT INCERTAIN ET D'UN FONCTIONNEMENT DEFICIENT

### A quoi sert une troisième Assemblée dans la République ?

Cette question, touchant à la raison d'être d'un organe constitutionnel qui s'est bien exporté à l'étranger, peut paraître incongrue, voire iconoclaste. Pour autant, ce n'est pas la première fois, loin s'en faut, qu'elle est posée. Fernand Van Graefscupe, représentant l'Agriculture devant le Comité consultatif constitutionnel présidé par Paul Reynaud et réuni au cours de l'été 1958, déclarait ainsi en substance : « *Si les organisations professionnelles ne peuvent faire connaître leur sentiment dans les avis du Conseil Economique, elles feront leurs démarches et leurs pressions isolément, et l'on continuera à voir les trains bloqués et les charrues sur les routes* ».

Le vœu ainsi formé relevait sans doute de l'utopie : une Assemblée de la République, quelle que soit sa nature et ses prérogatives, n'a pas vocation et ne saurait avoir la prétention de garantir la paix sociale. On peinerait à identifier une corrélation étroite entre la culture du dialogue social et la qualité du climat social d'un pays, d'une part, et l'existence d'un conseil économique et social ou d'une institution équivalente, d'autre part. Pour s'en convaincre, qu'il suffise de citer ici les exemples du Royaume-Uni<sup>1</sup> ou de l'Allemagne, deux pays qui sont aujourd'hui dépourvus d'un tel organe mais qui se caractérisent par des processus très élaborés de construction des normes sociales, et, à l'inverse, de la Grèce, qui en compte un. Dans ce paysage, le *Sociaal-Economische Raad* néerlandais, qui joue un rôle déterminant dans un processus normatif lui-même très construit, fait toutefois figure d'exception.

Le Conseil économique et social (CES) a fait l'objet à deux reprises au moins de tentatives avortées de transformation radicale, la première fois en 1954 par M. Pierre Mendès-France, la seconde en 1969 par le Général de Gaulle. Peut-être ces projets, qui heurtaient au demeurant nombre d'intérêts fermement établis, étaient-ils trop ambitieux ? Ils témoignent en tous les cas d'une réelle incertitude quant à la vocation même de cette institution. Il est significatif, à cet égard, que sa désignation emprunte le plus souvent la voie de périphrases, d'ailleurs plus ou moins appropriées : « Assemblée consultative », « Assemblée du premier mot », « Assemblée miroir des mutations citoyennes », « Assemblée du consensus »...

A la question de l'utilité d'une telle institution, le droit positif et, au premier chef, la Constitution, n'apportent guère de réponses. Le titre XI de la Constitution du 4 octobre 1958, en particulier ses articles 69 et 70, se bornent à envisager les différents modes de saisine du Conseil économique et social, devenu le Conseil économique, social et environnemental depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, lequel a vocation à émettre des avis sur des projets de texte et à être consulté sur des « problèmes » relevant de son champ de compétence. Ce laconisme constitutionnel

---

<sup>1</sup> Le National Economic and Development Council, bâti sur le modèle du CES français, a été supprimé en 1992 par le gouvernement Major. Un National Economic Council a été créé en octobre 2008 sous la forme d'un simple comité interministériel, sans représentation des partenaires sociaux.

se double d'un flottement organique. L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social précise en effet que : « *Le Conseil économique et social est auprès des pouvoirs publics une assemblée consultative (...)* ». Jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le CES ne pouvait toutefois être saisi que par le Gouvernement, à la différence du Conseil national économique mis en place par la loi du 19 mars 1936 et de son homonyme de la IV<sup>ème</sup> République. Le texte ajoute que « *Par la représentation des principales activités économiques et sociales, le Conseil favorise la collaboration des différentes catégories professionnelles entre elles et assure leur participation à la politique économique et sociale du Gouvernement (...)* ». Mais les modalités de cette participation sont particulièrement évasives et il faut bien admettre, au vu de l'histoire, que cette affirmation forte relève davantage de la pétition de principe que de la réalité.

L'imprécision du droit est la traduction de l'ambiguïté fondamentale qui a présidé à la destinée de cette institution, jusqu'à aujourd'hui.

D'un côté, les législateurs successifs, soucieux de ne pas en faire une assemblée parlementaire (vision que le droit a consacré : CE, 17 mai 1957, Simonet, Rec. CE, p. 314), ont pris soin de le cantonner à un rôle purement consultatif et l'ont privé de certains traits caractéristiques du Parlement, comme le bénéfice d'immunités pour ses membres, le contrôle du Conseil constitutionnel sur le règlement de l'assemblée, l'impossibilité pour le Président de la République de s'y rendre librement, l'autonomie budgétaire<sup>2</sup> et administrative et, jusqu'à son introduction par la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984, la publicité des débats. Son organisation en sections, inspirée de celle du Conseil d'Etat, avait initialement pour but d'ériger le CES en organisme technique<sup>3</sup> et de prévenir le « mimétisme parlementaire » dont pouvait être porteur le fonctionnement en assemblée plénière. Enfin, l'emprise gouvernementale sur le CES s'est considérablement accrue avec la Constitution de la V<sup>ème</sup> République : la saisine parlementaire a été supprimée en 1958 et l'exécutif contrôle environ 30 % des nominations depuis cette date, contre 8 % en 1946 (*Annexe 4*).

De l'autre, cette assemblée consultative a peiné à jouer son rôle de conseil de l'exécutif, concurrencée en cela par une myriade d'organismes largement contrôlés par leur commanditaire gouvernemental et dotés d'une capacité d'expertise avec laquelle le CES ne pouvait rivaliser. Mais le devait-il vraiment ? Là encore, l'ambiguïté a été entretenue, plus ou moins consciemment : conçu essentiellement comme un lieu de représentation et d'expression des forces économiques et sociales, le Conseil compte aussi en son sein des « personnalités qualifiées » et des « membres de section » censés renforcer l'expertise technique dont disposent en général les autres membres, à des degrés divers.

---

<sup>2</sup> Celle-ci s'est toutefois accrue à la faveur de la loi organique relative aux lois de finances. Initialement rattaché au Premier ministre, le budget du CES fait désormais l'objet d'un programme piloté par son président, au sein d'une mission « Conseil et contrôle de l'Etat ».

<sup>3</sup> Un éminent auteur a ainsi pu parler d'un « Conseil d'Etat économique » (A. de Laubadère, *Droit public économique*, Dalloz, 1983).

La concurrence institutionnelle n'a cessé de s'accroître, alors même que l'article 27 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 prévoyait que : « *Dans un délai d'un an à compter de la publication de la présente ordonnance, le Premier ministre supprimera par décret pris en Conseil d'Etat les organismes consultatifs dont les attributions feraient double emploi avec celles du Conseil économique et social* ». Impuissante à résorber le stock, il est peu dire que cette disposition n'a pas tari le flux. Si quelques organes ont disparu, comme le Haut conseil du secteur public dont l'une des fonctions consistait précisément à proposer au Premier ministre le nom des futurs membres du CES censés s'exprimer au nom des entreprises publiques, ce sont plusieurs dizaines de conseils supérieurs, hauts conseils, conseils et comités nationaux, voire hautes autorités qui sont venus s'ajouter à la liste, de manière parfois très opportune (Conseil d'orientation des retraites et celui de l'emploi, Haut conseil de l'assurance maladie...), souvent moins. Il est difficile de ne pas voir dans la création de ces organismes compétents en matière économique et social le signe d'une indifférence, sinon d'une défiance, à l'égard du CES. Qu'on songe, par exemple, au conseil d'analyse de la société, chargé « *d'éclairer les choix politiques du Gouvernement, par l'analyse et la confrontation des points de vue, lorsque les décisions à prendre présentent des enjeux liés à des faits de société* » (article 1<sup>er</sup> du décret n° 2004-666 du 8 juillet 2004).

Ce foisonnement institutionnel ne serait pas en soi problématique s'il ne contribuait à donner à nos compatriotes le sentiment que le pays peut se payer le luxe du superfétatoire et, plus encore, s'il ne renforçait, par la confusion des messages, le brouillage d'une situation économique et sociale déjà complexe, que ces institutions sont censées éclairer. Ainsi a-t-on vu il y a peu et dans le même temps, mais en ordre dispersé, un comité d'experts – à la demande du Gouvernement –, le Conseil Economique et Social, le Conseil d'orientation de l'emploi et les partenaires sociaux se saisir de la question de la sécurisation professionnelle. Même problème, institutions différentes mais parfois mêmes membres, avec des solutions quelque peu distinctes.

Dans ce paysage bouillonnant, le CES passe largement inaperçu, de l'opinion publique, assurément, mais aussi, ce qui est plus préoccupant, des Pouvoirs Publics. Nombre d'avis et d'études, qui représentent pourtant des synthèses riches d'enseignements, demeurent insuffisamment exploités. Ainsi en a-t-il été des recommandations faites récemment, sur le travail dominical, avis approfondi et équilibré qui n'a trouvé aucun écho dans le débat conduit sur ce sujet sensible. L'obligation faite par l'article 4 de l'ordonnance organique au Premier ministre de faire connaître chaque année les suites données aux avis du CES, après avoir été purement et simplement ignorée de 1962 à 1969, semble aujourd'hui être retombée en désuétude<sup>4</sup> et la pratique des « avis de suite » du CES reste sporadique. Ni le rapport annuel du Conseil, ni son site Internet n'offrent aux citoyens la possibilité d'apprécier la postérité de ses travaux.

---

<sup>4</sup> Selon une étude de M. Beurrier (*Le rôle du Conseil Economique et Social*, RDP 1982, p. 1627 et s.), près de 50 % des avis rendus par le CES de 1969 à 1979 ont été suivis par le Gouvernement. Mais il soulignait la difficulté à évaluer rigoureusement l'influence réelle des avis, les suites faisant une trop grande place à l'explication de la politique choisie par le Gouvernement, au détriment des éléments de réponse circonstanciés aux propositions formulées par le Conseil.

A quoi sert de réunir et de faire travailler régulièrement une Assemblée instituée par la Constitution si, quelle que soit la qualité de ses membres et de plusieurs de leurs travaux, elle n'est ni parfaitement reconnue, ni même parfois respectée de la société française ? A quoi bon entretenir un « moteur puissant qui n'embray[e] pas »<sup>5</sup> ? Quelle est l'utilité d'une « Assemblée du consensus » lorsque ce dernier ne s'exprime qu'au sein d'un hémicycle ? Le diagnostic, posé dès 1958 par M. Blocq-Mascart, membre du Comité consultatif constitutionnel, conserve toute son actualité : « (...) *Les travaux du Conseil Economique ont toujours été remarquables depuis une trentaine d'années... mais vains... Ses activités se déploient dans le vide. Nos improvisations constitutionnelles ne remédient pas à un état de fait aussi fâcheux que prolongé (...)* ».

Il est vrai que les productions de qualité du Conseil sont trop souvent déconnectées des problèmes du moment, et, lorsqu'elles ne le sont pas, sont noyées dans un flot incontrôlé d'auto-saisines qui leur fait perdre toute visibilité et toute influence. Car, pour essayer d'exister, le Conseil économique et social est contraint de s'auto-alimenter : les auto-saisines, qui représentaient environ la moitié des avis du CES dans les années 1970, en ont constitué les deux tiers de 1989 à 1999 (68 %) et plus des trois quarts de 2005 à 2007<sup>6</sup>. Pour cette dernière année, le CES n'a rendu que 4 avis sur saisine gouvernementale. Le Gouvernement ne sollicite quasiment plus d'études depuis 1963 (*Annexe 6*). Curieux paradoxe que celui d'un organe consultatif au service des pouvoirs publics dont la principale activité consiste à s'auto-consulter, dans des conditions d'ailleurs discutables au regard de la Constitution, puisque l'auto-saisine n'y est pas expressément prévue et qu'une proposition d'amendement en ce sens au projet de Constitution de 1958, formulée par MM. Malterre (représentant la CGC) et Van Graefscupe, n'avait pas été retenue.

Ce fonctionnement en vase clos, à peine tempéré par la concertation que mène le CES avec le Premier ministre sur les auto-saisines et, dans une moindre mesure, par la possibilité offerte par l'article 5 de l'ordonnance organique aux membres du CES d'être auditionnés par le Parlement sur les projets et propositions de textes qui lui ont été soumis, s'explique en partie par les réticences du Gouvernement à solliciter un avis qui peut le placer dans une situation inconfortable. Mais il trouve plus sûrement son origine dans l'insuffisante réactivité du Conseil : le temps du CES n'est clairement pas celui des Pouvoirs Publics. Le projet annuel de performances annexé à la loi de finances indique ainsi que le délai moyen d'émission des avis sur auto-saisines, sur lesquelles le CES exerce l'entier contrôle, s'établissait à plus d'un an en 2006 et à 312 jours en 2007, pour une cible fixée à 350 jours.

Outre l'exigence de qualité, l'exercice du mandat à temps partiel, facteur qui n'est guère réductible s'agissant d'une assemblée dont les membres ont vocation à exercer l'activité (professionnelle, syndicale, associative...) au titre de laquelle ils ont été nommés, et l'augmentation tendancielle du nombre de ses membres qui a alourdi le fonctionnement de la structure, les principales raisons de la lenteur de l'institution tiennent à la lourdeur du bureau, au monopole de l'émission des avis que détient l'assemblée plénière et à l'insuffisante synergie entre le CES et l'expertise externe. A

---

<sup>5</sup> M. Prélot et J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1978, 7<sup>ème</sup> éd.

<sup>6</sup> Dans le projet annuel de performances annexé au projet de la loi de finances pour 2009, le Conseil économique et social se fixe une cible de 70 % d'auto-saisines à l'horizon 2011.

ce jour, le seul élément de réponse a consisté à mettre en place, par la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984, une « procédure d'urgence » permettant au Gouvernement d'impartir à ce dernier un délai d'un mois pour émettre l'avis demandé. Le recours à cette procédure, qui était au demeurant déjà prévue par le règlement intérieur du Conseil, est cependant resté d'usage exceptionnel.

Même s'il n'est pas suscité par les Pouvoirs Publics du moment ou qu'il est ignoré d'eux, le consensus peut, il est vrai, conserver certaines vertus, comme celle de favoriser le dialogue entre les Partenaires Sociaux et la Société Civile et celle d'instiller discrètement et de manière diffuse dans la sphère publique des idées, des analyses qui ne se concrétiseront que sur le long terme. Mais encore faudrait-il, pour ce faire, que ce consensus émane d'une représentation peu contestable. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, et sans doute faut-il voir là l'une des raisons majeures du manque de poids du CESE.

## **2. UN DEFAUT DE REPRESENTATIVITE RESULTANT D'UNE COMPOSITION ANACHRONIQUE**

Il serait tout à la fois illusoire et inutile d'exiger du Conseil économique, social et environnemental qu'il soit parfaitement représentatif de la société. Illusoire, car une assemblée de 233 membres ne peut prétendre traduire l'extrême diversité d'une société en rapide mutation et que la répartition des sièges entre les catégories requiert une part de subjectivité qui n'est pas, par définition, partagée par tous. Inutile, car, à supposer même qu'un critère satisfaisant conduise à établir une pondération idéale de la représentation des intérêts, celle-ci, fixée *ne varietur* par la loi organique, ne peut épouser la variété des sujets dont est saisi le Conseil, qui exigerait d'adapter la pondération selon l'objet de chaque débat.

Pour autant, **la composition de cette assemblée doit s'efforcer de refléter de manière suffisamment fidèle l'organisation et la structuration de la société contemporaine.** A cette aune, il n'est pas nécessaire de se livrer à de trop longues analyses pour constater que la composition actuelle du Conseil ne satisfait pas à cette exigence (*Annexe 3*).

Certes, la moyenne d'âge actuelle des membres, légèrement supérieure à 60 ans<sup>7</sup>, semble avoir largement anticipé les évolutions démographiques de notre pays. Mais les femmes, qui forment désormais près de la moitié de la population active, ne représentent que 21,5 % du total des membres du Conseil<sup>8</sup>, sans présidence de section, contre plus de 28 % pour le Conseil économique et social européen depuis octobre 2006 (la France n'y contribuant d'ailleurs que modestement, avec 6 conseillères sur 26 représentants), dont deux présidentes de section. Les groupes (d'une taille significative) les moins féminisés sont ceux de l'artisanat (0), de la

---

<sup>7</sup> Elle était d'environ 60,3 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2009. On relevait à cette date 3 conseillers de moins de 40 ans, dont un seul de moins de 35 ans.

<sup>8</sup> Proportion quasiment égale à celle des conseils économiques et sociaux régionaux, qui comptent 19,4 % de femmes depuis le renouvellement de novembre 2007. Le taux de féminisation du CES était de 10 % en 1986, 19 % en 1999 et 22 % en 2004.

mutualité (0), de l'agriculture (7 %), de la coopération (10 %), des entreprises privées (14 %) et publiques (20 %) et des personnalités qualifiées (20 %). Le caractère discrétionnaire des désignations, à la différence du processus électif, amène à relativiser le constat parfois avancé selon lequel le CES est la plus féminisée des assemblées constitutionnelles. On note à cet égard une plus grande attention portée par les représentants de l'Etat au niveau local à la parité : avant le renouvellement de novembre 2007, les femmes représentaient 37,6 % des personnalités qualifiées dans les CESR. Quant aux « minorités visibles », il n'est guère besoin d'en chiffrer la représentation : il suffit d'assister aux séances plénières du CES pour constater qu'elles y portent bien mal leur nom.

Le bilan de la représentation des intérêts économiques et sociaux n'est pas plus flatteur. Issue d'un « mode de composition plus empirique que logique » selon les mots du doyen Vedel, la représentativité du CES n'a guère évolué depuis 1958, en dépit de l'élargissement régulier du nombre de membres, de 205 à l'origine (immédiatement réduit à 200 membres par l'ordonnance n° 62-918 du 8 août 1962, pour tenir compte de l'accession à l'indépendance de l'Algérie) à 230 en 1984, 231 en 1990 et 233 en 2007, et de la modification apportée par la loi organique n° 84-499 du 27 juin 1984 (*Annexe 3*). Celle-ci a essentiellement eu pour objet d'accroître la représentation des salariés et de ménager une place à l'« économie sociale » (secteur associatif, coopératif et mutualiste). Mais cette « réformette »<sup>9</sup> n'a pas corrigé les principaux défauts de la composition antérieure<sup>10</sup>, voire en a aggravé certaines incongruités. Au nombre des critiques fréquemment émises figurent notamment la sous-représentation des professions libérales (les trois sièges qui leur sont accordées en 1984 étant compensées par la disparition des deux sièges auparavant octroyés aux « classes moyennes », qui les recoupaient largement), la sur-représentation du monde agricole<sup>11</sup>, la déconnexion entre la représentation des organisations syndicales et leur audience réelle dans le monde du travail, l'absence de représentation particulière de « grandes causes » portées par des associations, comme la grande précarité, l'immigration, les consommateurs<sup>12</sup> et usagers, ainsi que l'absence de représentation spécifique des jeunes et des personnes âgées (soit par la voix des retraités, soit, plus spécifiquement, par celle des anciens combattants).

En outre, la troisième Assemblée de la République dispose d'un groupe de l'outre-mer et d'un groupe des Français établis hors de France, laissant ainsi entrevoir un début d'intégration des problématiques géographiques. Mais quelle est la justification de cette dimension territoriale parcellaire, alors que les régions françaises, y compris en outre-mer, sont dotées d'un conseil économique et social et que les Français de l'étranger disposent, depuis la loi n° 2004-805 du 9 août 2004, de leur propre « assemblée ».

---

<sup>9</sup> D. Turpin, *La « réformette » du Conseil économique et social*, RDP 1985, p. 15.

<sup>10</sup> La composition du CES « avantage en fait certains milieux possédants et conservateurs et désavantage la classe ouvrière, les forces d'expansion, de rajeunissement et de progrès » (P. Mendès-France, *La République Moderne*, coll. Idées, 1966, p. 97).

<sup>11</sup> Les exploitants agricoles et l'économie sociale agricole occupent aujourd'hui 37,2 % des sièges réservés aux « employeurs » (entreprises + économie sociale + professions libérales).

<sup>12</sup> Ceux-ci ne sont véritablement représentés que par les deux sièges accordés à la fédération nationale des coopératives de consommateurs.

Plus grave : depuis un quart de siècle, la représentativité du CES s'est encore dégradée, sa composition n'ayant pas été substantiellement modifiée<sup>13</sup> alors que les évolutions socio-économiques et, plus généralement, sociétales ont été nombreuses et, pour certaines d'entre elles, de grande ampleur : diminution drastique des effectifs salariés des entreprises publiques et des exploitations agricoles, augmentation des effectifs des professions libérales, explosion du nombre des « particuliers-employeurs », montée en puissance de la préoccupation environnementale, développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication... Ainsi, on conçoit aisément que la question familiale soit une préoccupation sociale et trouve son expression au sein du Conseil. Mais pourquoi la question des banlieues, par exemple, ne bénéficie-t-elle pas du même écho ? Cette distorsion a été relevée par le Conseil lui-même dans son rapport du 18 juin 2002 sur « la représentation institutionnelle de la société civile ».

En réalité, la composition actuelle du Conseil est simplement le fruit de compromis successifs entre des pressions catégorielles (et des réponses quelques fois clientélistes) et les résistances corporatistes de l'institution, compromis rendus jadis plus aisés par l'augmentation du nombre de conseillers, mais qui est aujourd'hui proscrite par l'article 71 de la Constitution.

Enfin, la procédure de nomination des personnalités qualifiées (ainsi que celle des membres de section) n'est entourée d'aucun cadre et a pu donner lieu à certaines dérives, déjà dénoncées par le président du CES en 1965 (*Le Monde*, 14 janvier 1965) et, surtout, par la commission spéciale pour la préparation du « Colloque pour l'étude des problèmes de planification démocratique » de mars 1962, qui alla jusqu'à proposer leur suppression. Plus modestement, le rapport de la commission de réforme du CES de 1963 (dite « commission Vallon ») préconisait l'établissement d'une liste par un comité de sages, sur laquelle le Gouvernement devrait faire porter son choix. Il est vrai que la principale justification de la présence des personnalités qualifiées, qui est celle d'apporter une expertise à l'institution, a pu être affaiblie par des nominations surprenantes ou offertes en guise de lot de consolation. Pourtant, les Pouvoirs Publics ont sans doute davantage à gagner d'un Conseil indépendant et donnant une image aussi fidèle que possible de la société civile, plutôt que d'un énième organisme consultatif à leur disposition et sous leur contrôle.

### **Le fonctionnement du Conseil tend à aggraver son manque de représentativité.**

Les rapports préalables aux avis ainsi que les études sont élaborés dans des sections qui, loin de fonctionner comme les sections du Conseil d'Etat dont elles sont inspirées, sont un peu au CES ce que les commissions sont aux assemblées parlementaires. En particulier, elles reprennent, sur une base réglementaire (et non organique), la notion de « groupe » et préparent les avis qui sont adoptés en assemblée plénière, sans pouvoir elles-mêmes émettre de tels avis. Mais cette comparaison volontairement affirmée comme un élément de reconnaissance et de

---

<sup>13</sup> Comme dans les années 1970, les propositions de loi organique ont été récurrentes au cours des dix dernières années : proposition n° 375 (2004) tendant à augmenter le nombre de représentants des Français établis hors de France, propositions n° 3333 (2001), 276 (2002) et 3689 (2007) tendant à assurer la représentation des retraités, propositions n° 939 (1998) et 3580 (2002) tendant à renforcer la représentation des professions libérales...

valorisation doit s'arrêter là, car toute analogie entre la « troisième Assemblée » de la République et les deux premières est sans fondement.

D'une part, les textes en vigueur permettent à un conseiller de siéger dans deux sections (mathématiquement, ils l'impliquent puisqu'il existe 9 sections et que chacune d'elles ne peut compter moins de 27 membres) et celles-ci comprennent des « membres de section » qui n'ont pas d'équivalent parlementaire. Les sections se caractérisent en outre par une forte atomisation, donc par une segmentation des problématiques parfois artificielle, à laquelle s'ajoutent les « délégations ». La mise en place de la « commission spéciale du Plan », qui ne trouvait au demeurant aucun fondement juridique dans la loi organique ni dans le décret n° 84-822 du 6 septembre 1984 relatif à l'organisation du CES, n'avait pas réellement permis de surmonter cette fragmentation jusqu'à sa disparition en 2004.

D'autre part, et surtout, outre que la formation des groupes peut donner lieu à des coalitions hétéroclites (ainsi du groupe des « Français établis hors de France, de l'épargne et du logement »), le vote au CESE n'a aucune signification pondérale. Un député représente la Nation, mais aussi, concrètement, des électeurs. Un membre du CESE ne peut prétendre – indépendamment même de la délicate question de la représentativité des organisations – représenter que son organisation, voire lui-même. Comment comparer le poids respectif d'un représentant d'une organisation syndicale et celui d'une personnalité qualifiée, le poids d'un représentant d'une entreprise publique et celui d'un représentant des Français établis hors de France ? A la différence des autres assemblées, le vote au CESE n'a d'autre intérêt qu'indicatif d'une part, et que consensuel d'autre part. Indicatif, car il peut souligner une tendance d'opinion majoritaire. Consensuel, parce que, dans ce « club de courtoisie »<sup>14</sup>, un vote autre que presque unanime est considéré comme infâmant pour le rapporteur : par conséquent, l'essentiel des travaux consiste à rechercher le plus petit dénominateur commun, ce qui vide le vote de l'essentiel de son caractère informatif pour les pouvoirs publics. Ajoutons qu'à la différence des études et rapports des sections, l'adoption des avis en assemblée plénière n'est subordonnée à aucune condition de quorum.

### 3. QUEL AVENIR POUR LE CESE ?

Les Français sont, dit-on, pétris de contradictions. Saisis parfois de spasmes poujadistes qui les font critiquer les fonctionnaires et souhaiter à leurs enfants de le devenir, souhaiter la disparition du Conseil Economique et Social – quand ils le connaissent – et se contorsionner pour s'y faire nommer. Secoués de bouffées révolutionnaires qui les pousseraient à abattre les institutions et conservateurs dans l'âme dès lors qu'ils en sont membres. Ces contradictions doivent être dépassées pour réformer le Conseil économique, social et environnemental.

La Constitution a amorcé cette réforme, en consacrant l'élargissement du champ de compétences du Conseil aux questions environnementales, en prévoyant la

---

<sup>14</sup> G. et A. Merloz, *Le Conseil Economique et Social en France sous la Vème République*, Droit social, n° 11, 1976.

possibilité d'une saisine par le Parlement et en ouvrant aux citoyens le droit de lui adresser des pétitions. Ces évolutions contribuent à un repositionnement du CESE et lui offre l'opportunité de devenir, enfin, le lieu de la synthèse sociétale. Mais elles peuvent tout à fait demeurer lettres mortes : le Conseil traite déjà des questions d'écologie et de développement durable ; le Parlement pourrait, comme il l'a fait de 1936 à 1958, faire un usage parcimonieux de son droit de saisine ; le droit de pétition sera ce que les citoyens, peu au fait de l'existence et du rôle du CESE, en feront. En multipliant les voies de saisine, cette révision pourrait même, à moyens et effectifs constants, se traduire par une perte d'efficacité du Conseil. Ajoutons que les hypothèses dans lesquelles le Conseil doit être obligatoirement consulté, qui contribuent à asseoir son autorité dans la mesure où il s'agit d'une formalité substantielle dont l'absence vicie la procédure législative (Cons. Const., n° 2005-512, 21 avril 2005, Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école), n'ont pas été substantiellement modifiées.

Institution chahutée voire miraculée, le CESE se trouve, une fois encore, à un tournant de son existence. Le *statu quo* serait mortifère. Or, au-delà du champ politique, au-delà des relations des partenaires sociaux, il existe un besoin d'expression et d'échanges de la société civile. En légalisant les syndicats et les associations, la République a reconnu qu'en marge de la société politique, il existait un mode d'expression organisée qui contribuait non seulement au débat public, mais aussi à l'élaboration des normes sociales et sociétales. Les lois du 31 janvier 2007 et du 20 août 2008 consacrant la place des partenaires sociaux dans la construction des normes relevant de la sphère sociale ont constitué, en la matière, un tournant décisif. Mais elles n'ont pas entièrement satisfait le besoin d'expression et de confrontation des points de vue de la société civile.

Ce besoin, c'est celui que définit le Conseil lui-même dans le rapport du 18 juin 2002 sur la représentation institutionnelle de la société civile : *« Ainsi peut-on considérer que la société civile couvre un large espace, distinct, en tout cas, de l'Etat (ainsi que des organismes qui, comme les partis politiques, concourent à la conquête et à l'exercice du pouvoir politique) et – dans une certaine mesure – du secteur marchand, espace à l'intérieur duquel les citoyens exercent des activités autonomes, collectives et structurées. A ce titre, elle inclurait un ensemble extrêmement varié comportant notamment les partenaires sociaux, les autres organisations représentatives des milieux sociaux et économiques, les associations constituées pour la défense des grandes causes, les associations de proximité, les organismes religieux ou philosophiques. Par nature, la société n'est pas homogène : elle est largement diversifiée et polymorphe. Ses composantes évoluent au gré des forces qui la composent. Des intérêts souvent contradictoires, voire conflictuels, sont représentés, ce qui n'exclut pas en son sein la recherche de convergences et l'utilité d'un travail en commun ».*

Sur la base du constat sans concession des dysfonctionnements les plus évidents qui vient d'être dressé, il faut dès à présent engager une profonde réforme du Conseil, en vue d'atteindre un objectif clair : réconcilier le lieu institué par notre Constitution avec ce besoin.

Cette réforme porte avant tout sur la composition, base de la légitimité même du CESE (II).

Elle vise ensuite les modes de fonctionnement du Conseil et la prise en compte de ses nouvelles missions (III).

## **II. REFORMER LA COMPOSITION**

- REGLES COMMUNES ET SCENARIOS -

« *Le plus difficile des problèmes posés par la création d'un Conseil Economique est toujours celui de sa composition* » (J. Rivero, *Le Conseil national économique*, coll. Droit social, mai 1947, p. 40). Difficulté technique, sans doute. Difficulté politique, assurément, cette dernière pouvant éventuellement trouver un tempérament dans l'augmentation du nombre de sièges, comme en 1984.

Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Le principe sur lequel reposait la loi organique du 27 juin 1984, selon lequel la représentation numérique de chaque catégorie d'intérêts devait s'établir à un niveau au moins égal, en valeur absolue, à celui qu'elle connaissait sous l'empire de l'ordonnance du 29 décembre 1958, a été rendu obsolète par le plafonnement du nombre de membres du CESE à 233 par l'article 71 de la Constitution. On peut craindre que le consensus qui a présidé à l'adoption de cette loi organique par le Parlement ne s'en trouve affecté.

Quels que soient les arbitrages à rendre entre les intérêts en présence, certains principes et règles de composition transversaux ont vocation à être mis en œuvre afin de mieux asseoir la représentativité du CESE (A). Au-delà, la difficulté politique de la réforme amène à explorer trois scénarios (B), regroupés en deux orientations :

- La première est celle de la continuité, qui se traduit par un premier scénario, qualifié d' « **ajustement périodique** ». Il consiste à élaborer une méthodologie d'adaptation de la composition du CESE à l'évolution de la société civile. Ce scénario repose sur un pari audacieux : moyennant quelques ajustements immédiats puis réguliers dans sa composition, le CESE sera en mesure, à la faveur d'adaptations dans le mode de désignation des conseillers et, surtout, d'une transformation radicale de ses modes de travail, de résoudre les difficultés identifiées ci-dessus. En s'inscrivant dans une pure logique de « conflit de répartition » entre les catégories existantes, il n'est toutefois pas certain, loin s'en faut, que ce scénario sauvegarde le consensus : il suppose donc une capacité de résistance dans la durée aux influences corporatistes et conservatrices.
- La seconde piste est celle de la rupture. Si l'on exclut des modèles abandonnés depuis longtemps par les démocraties occidentales mais dont on trouve encore trace dans le CESE, que sont la conception purement « corporative » (représentation des différentes branches de production) et la conception « fonctionnelle » (représentation des facteurs de production), deux scénarios de rupture sont envisageables :
  - Le deuxième scénario tend à ériger le CESE en « **assemblée des experts de la société civile** ». Il est fondé sur un double principe : une organisation thématique en fonction des trois missions constitutionnelles (économique, sociale et environnementale) dévolues au Conseil ; un renforcement sensible de la capacité d'expertise de l'institution, tant au niveau de ses membres que de ses services, constitués à partir de certains organes d'expertise existants, amenés à disparaître.

- Le troisième scénario fait du CESE l' « **assemblée des corps intermédiaires** » ayant vocation à traiter des problématiques économiques, sociales et environnementales, mais aussi plus largement sociétales (éthiques, culturelles, sportives...). Dans ce schéma, les personnalités qualifiées n'ont plus vocation à siéger mais les relations avec les organismes d'expertise extérieurs au Conseil sont renforcées.

Ces deux derniers scénarios ne sont pas mus par une simple logique de « bouleversement des équilibres ». Ils visent à inscrire ces équilibres dans de nouveaux paradigmes, à dépasser aussi bien les contradictions de la société française que les intérêts catégoriels et, ce faisant, à conférer au Conseil économique, social et environnemental une place centrale dans les institutions de notre République.

## A. REGLES COMMUNES AUX TROIS SCENARIOS

Quel que soit le scénario retenu, certaines mesures seraient de nature à accroître la représentativité du CESE.

### 1. Les intérêts représentés

Il faut ici procéder à un arbitrage entre la reconnaissance d'une place spécifique de certaines catégories au sein du CESE et leur association privilégiée aux travaux du Conseil.

#### □ Les associations œuvrant dans le domaine de l'écologie et du développement durable

Leur entrée au CESE s'impose par la force de l'évidence, compte tenu de la place qu'occupent aujourd'hui ces problématiques dans le débat sociétal, et du droit, dès lors que le Conseil est désormais explicitement compétent, en vertu de la Constitution, pour traiter des questions environnementales.

#### □ La présence des jeunes

Le CESE ne reflète pas la structure générationnelle de notre pays. Il importe donc de faire une plus grande place aux jeunes en son sein, plutôt que de charger des représentants de générations ayant connu des situations économiques et sociales tout à fait différentes de s'en faire les porte-parole. Les jeunes ont clairement montré, par la qualité des réflexions et travaux menés lors des premières Assises de la Jeunesse du Conseil économique et social, à quel point le débat sociétal pouvait s'enrichir de leur participation.

Deux mesures seront de nature à améliorer la représentativité générationnelle de l'institution : d'une part, la limite d'âge, actuellement fixée à 25 ans par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 84-558 du 4 juillet 1984, devrait être ramenée à 20 ans ; d'autre part, un mécanisme contraignant de quotas serait mis en place. La loi organique poserait le principe selon lequel les organisations appelées à désigner des membres doivent veiller à cette exigence et renverrait au décret d'application le soin de fixer, pour chaque organisation disposant d'au moins 3 sièges, un pourcentage minimal de conseillers de moins de 30 ans. La condition d'expérience, selon laquelle les membres doivent avoir appartenu au moins deux ans à la catégorie au titre de laquelle ils sont nommés, pourrait en revanche être maintenue.

S'agissant plus particulièrement des étudiants, les modalités de leur intégration varient selon le scénario (voir *infra*). Il ne paraît pas nécessaire de limiter la durée de leur mandat à condition que la règle de la démission d'office prévue à l'article 9 de l'ordonnance organique soit effectivement appliquée aux étudiants qui perdent cette qualité (lorsqu'ils entrent dans la vie active). En revanche, il est proposé, pour garantir une disponibilité suffisante, de tenir compte de leur participation aux travaux du CESE dans l'obtention de leurs diplômes et la validation des acquis de l'expérience.

#### q Les cultes et mouvements philosophiques

Deux principes se heurtent de façon irréductible. La République française est par nature laïque, et chacun s'accorde à reconnaître que la loi de 1905 qui a cantonné les opinions et les expressions religieuses ou philosophiques à la sphère privée a permis la liberté de ces convictions et la paix civique et religieuse. Cependant, ainsi que le CES l'a lui-même reconnu dans le rapport du 18 juin 2002 précité, la société civile ne peut faire abstraction de l'existence en son sein et de l'influence de mouvements de pensée qui contribuent à peser sur le débat public et, dans une certaine mesure, à organiser la société. Il n'est pas inutile de rappeler le rôle de certains mouvements philosophiques dans l'inspiration de dispositions législatives qui ont concerné la vie des femmes. Il serait vain de nier l'influence de mouvements religieux – dès lors qu'ils respectent les principes de la tolérance – dans l'apaisement de certaines tensions communautaires.

Pour concilier ces deux principes contradictoires, il n'est pas proposé d'introduire des représentants des cultes ou des mouvements philosophiques dans l'enceinte du CESE. En revanche, la loi organique devrait prévoir la possibilité pour le CESE, voire l'obligation lorsque l'objet du débat le justifie, de consulter les cultes et les mouvements philosophiques reconnus, et leur demander leurs contributions sur certains sujets, notamment d'ordre éthique.

#### q Les militaires

Depuis la mise en œuvre de la professionnalisation des armées, le lien Armée / Nation a changé de nature et a suscité l'émergence de problématiques nouvelles, de nature notamment sociale. Les armées interviennent désormais sur le marché du travail au même titre que des entreprises. Elles sont concernées par les questions de gestion des ressources humaines avec, en outre, une acuité plus grande encore des problématiques de reclassement, liée à la nécessité d'un « turn-over » important pour disposer de troupes jeunes.

Cette évolution récente suppose que les relations entre les armées et les forces économiques et sociales soient maintenues et renforcées et qu'une compréhension réciproque s'instaure. Mais, d'une part, cette exigence se pose s'agissant d'autres corps importants de l'Etat ; et, d'autre part, la question pratique de la représentation serait délicate à traiter, d'autant que l'article 6 de la loi n° 2005-270 du 24 mars 2005 portant statut général des militaires proscribit les groupements professionnels militaires à caractère syndical. Il n'est donc pas proposé de réserver des sièges à des représentants des forces armées.

Il est en revanche proposé que, par la loi organique, soit instituée l'obligation pour le CESE d'entendre, chaque année, un représentant des forces armées désigné par le ministre de la défense, sur les problématiques de gestion des ressources humaines et les conséquences de la professionnalisation. En outre, serait également consacrée dans le texte organique la possibilité pour le CESE de consulter les représentants des forces armées désignés par le ministre de la défense pour toutes questions relatives à l'objet du CESE et pour lesquelles ils pourraient apporter leur éclairage.

## q Les régions et les autres collectivités territoriales

Depuis sa création, le Conseil Economique et Social s'est vu reprocher de ne pas associer suffisamment les régions à son action, notamment en ne faisant aucune place en son sein à des représentants d'organismes régionaux. La décentralisation de 1982 a tout à la fois avivé cette critique, compte tenu du rôle aujourd'hui dévolu à l'échelon régional dans le développement économique et social du pays, et offert un élément essentiel de réponse, que sont les comités économiques et sociaux, devenus les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR).

Il apparaît préférable de renforcer les liens, insuffisamment développés à l'heure actuelle, entre le CESE et les CESR plutôt que d'assurer à ces derniers une représentation au niveau national, d'autant qu'une telle représentation soulèverait la question de la catégorie dont le conseiller serait issu et pourrait perturber les équilibres actuels, sans réelle valeur ajoutée. Ce sont donc, à cet égard, les modes de fonctionnement du CESE plutôt que sa composition qui doivent évoluer (v. *infra*). Il n'apparaît pas opportun, pour les mêmes raisons, de prévoir une représentation particulière des autres collectivités territoriales.

### **2. La parité hommes / femmes**

Plusieurs objections sont avancées pour refuser l'application d'une parité entre hommes et femmes au sein du CESE :

- L'indisponibilité relative des femmes compte tenu des obligations familiales ;
- La sous-représentation des femmes dans les sphères de responsabilité du monde économique ;
- Le caractère arbitraire d'une stricte parité.

Ces observations ou ces convictions ne résistent pas à l'analyse et correspondent à une vision de la société qui n'est pas conforme à la réalité actuelle. Les femmes représentent aujourd'hui la moitié de la population active et, compte tenu de leur position sociale, qui les expose plus que les hommes aux problèmes de précarité et d'évolution professionnelle, elles sont porteuses de questions qui concernent la société française du début du XXIème siècle. De plus, s'agissant d'une assemblée dont les membres sont désignés et non élus, l'objection d'arbitraire ne peut être retenue. La parité constitue enfin une exigence constitutionnelle dont le CESE ne peut s'affranchir : l'article 1er de la Constitution dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit désormais que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

Il est donc proposé que le CESE soit composé à parité d'hommes et de femmes, en acceptant une période transitoire de 5 ans où la proportion, fixée par la loi organique, serait au minimum de 2/3 ; 1/3 (soit au moins 78 conseillères).

### **3. La représentativité des organisations**

Cette question se pose avec une acuité différente selon les scénarios envisagés, étant précisé que le CESE ne peut avoir qu'un rôle consultatif, et non normatif. Pour autant, il apparaît utile de retenir le principe d'une nécessaire représentativité pour éviter que ne participent à une tribune institutionnelle des organisations marginales ou créées « pour les besoins de la cause » tribunicienne.

S'agissant des acteurs environnementaux, M. le député Pancher a proposé une méthode de mesure que le présent rapport propose d'adopter. De même que la loi du 20 août 2008 a mis en place un réexamen régulier de la représentativité des organisations syndicales, de même convient-il de revisiter tous les 10 ans la représentativité des associations et la répartition interne du monde patronal.

### **4. Le financement**

Par leur présence au sein de la troisième Assemblée de la République, les organisations et les associations, outre un financement à travers les indemnités de leurs membres, perçoivent ou percevront une forme de reconnaissance institutionnelle. La moindre des contreparties consiste à exiger d'elles une réelle transparence de leurs modes de fonctionnement, notamment financiers. Il est rappelé à ce sujet les obligations qui pèsent sur les entreprises privées s'agissant des « documents de référence ».

Ces obligations de transparence ne devraient pas se limiter à des chartes de bonne conduite mais faire l'objet de dispositions législatives. L'auteur du présent rapport appelle une nouvelle fois à une loi sur le financement des organisations syndicales, patronales et des associations, qui préciserait en particulier les conditions d'un financement public. Comme l'histoire récente en a apporté la preuve, les lois du 21 mars 1884 et du 1<sup>er</sup> juillet 1901 sont désormais inadaptées.

### **5. La limitation du nombre de mandats dans le temps**

Il convient de rappeler, d'une part, que les membres du CESE ne sont pas soumis à un processus électif susceptible de remettre régulièrement en cause leur présence dans cette assemblée et, d'autre part, que cette dernière doit, par ses membres, exprimer les problèmes et les opinions de la société civile, qui sont par essence en constante et rapide mutation.

L'absence de limitation du nombre de mandats susceptibles d'être exercés consécutivement par les membres du CESE favorise l'émergence de « professionnels de la représentation », dont le lien avec la catégorie représentée peut se distendre avec le temps. S'il est souhaitable de ne pas renouveler trop fréquemment le Conseil afin de créer des habitudes de travail communes, l'« institutionnalisation » des membres du CESE tend à atténuer les antagonismes, qui doivent pourtant s'exprimer

dans cette enceinte, et conduit à déstabiliser le subtil équilibre qui doit y régner, entre logique de compromis et logique de confrontation.

Il est donc proposé de limiter à deux consécutifs le nombre maximum de leurs mandats. Concernant les membres actuels (au 01.01.09) il est proposé qu'ils puissent effectuer un nouveau (et dernier) mandat quel que soit le nombre de ceux déjà effectués, pour peu, bien entendu, qu'ils satisfassent aux autres conditions de désignation.

Parallèlement, il convient d'adapter et d'appliquer strictement la règle de la démission d'office des conseillers qui ont perdu la qualité au titre de laquelle ils avaient été nommés, qui figure à l'article 9 de l'ordonnance organique et qui est aujourd'hui purement et simplement ignorée. En revanche, le texte devrait préciser que le départ en retraite d'un conseiller représentant les salariés ou les « employeurs » est sans incidence sur son mandat, afin de ne pas proscrire *de facto* la désignation d'un membre proche de la limite d'âge.

#### **6. La présence de membres de sections**

En marge des 233 conseillers, il existe une catégorie dite des « membres de sections », actuellement au nombre de 72, nommés par le Gouvernement pour deux ans, non renouvelable immédiatement. Ces personnes sont censées éclairer de leurs compétences les débats et enrichir les travaux des sections. Ils n'ont pas le droit de participer à l'assemblée plénière du CESE.

L'opportunité d'une telle intégration au sein du CESE n'est pas établie et elle apparaît même en décalage avec la volonté du législateur organique : alors que l'article 12 de l'ordonnance organique du 29 décembre 1958 se borne à prévoir la possibilité pour le Gouvernement d'appeler à siéger en section des personnalités choisies en raison de leur compétence, ce dernier a d'emblée, dès la mise en place du CES, nommé l'ensemble des membres de section.

La présence de ces « conseillers de second rang » entretient une ambiguïté quant à la vocation même de l'institution et fragilise sa représentativité. En raison de leur influence au sein des sections, elle introduit une distorsion entre les travaux de ces dernières et les discussions au sein de l'assemblée plénière qu'elles sont censées préparer. La possibilité reconnue aux membres de section d'être rapporteurs d'études explique peut-être aussi la désaffection dont a fait l'objet cette activité, au profit des avis sur lesquels l'emprise des conseillers est plus importante.

En réalité, il apparaît que cette catégorie a été sinon conçue, du moins vécue, tantôt comme un lot de consolation pour ceux qui n'ont pu obtenir un siège de conseiller ou comme marchepied pour ceux qui aspireraient à le devenir, tantôt comme une variable d'ajustement permettant aux groupes les plus restreints en effectifs d'être présents dans toutes les sections actuelles. Cette catégorie peut aussi être souhaitée par certains comme une facilité pour faire entrer dans le CESE de nouveaux représentants de la société civile, contourner le *numerus clausus* fixé par l'article 71

de la Constitution et, au final, maintenir le *statu quo* de la composition actuelle de l'assemblée.

Compte tenu de ces enjeux politiques, on comprend que les préconisations de la commission Vallon de 1963, qui tendaient en particulier à professionnaliser leur recrutement, à réduire leur proportion au quart de chaque section et à limiter leur nomination à un an renouvelable plusieurs fois, n'aient pas été suivies d'effet.

La contribution des membres de section pourrait avantageusement être remplacée par une meilleure association des partenaires du Conseil, notamment des organes d'expertise, à ses travaux. Il est donc proposé de supprimer cette fonction. La limitation du nombre de mandats successifs devrait d'ailleurs aboutir à une rotation plus rapide des sièges de nature à satisfaire les aspirations des candidats temporairement malheureux.

## B. LES TROIS SCENARIOS DE COMPOSITION

### SCENARIO 1 : L'AJUSTEMENT PERIODIQUE

Ce scénario repose sur un mécanisme à double détente. Il s'agit, dans l'immédiat, de réduire, dans le respect des grands équilibres, les sur-représentations les plus criantes dans un double but : mieux représenter les secteurs d'activité en expansion et offrir des sièges aux porteurs de problématiques nouvelles, comme l'Environnement. La mise en place d'une méthode de renouvellement continu de la composition du CESE doit permettre, pour l'avenir, de prévenir une excessive déconnexion avec la réalité sociétale et la rigidification qui pourrait résulter du « fléchage », dans la loi organique, de certains membres en fonction des thèmes portés.

#### 1. L'ajustement immédiat

Dans l'immédiat (renouvellement intégral à l'été 2009), il est proposé, dans le cadre du *numerus clausus* fixé par la Constitution à 233 membres, de calculer cette pondération en fonction, d'une part, du poids démographique de chaque catégorie et, s'agissant des entreprises, de leur poids économique et, d'autre part, de l'importance de la catégorie dans la vie économique, sociale et environnementale du pays. Ce second critère introduit une dimension subjective assumée, que d'aucuns qualifieront d'arbitraire, mais qui constitue un correctif indispensable. Il pourrait en résulter les modifications suivantes :

- q *réduire de 10 à 5 le nombre de sièges des entreprises publiques* : de 1985 à 2006, leur part dans l'effectif salarié total est passé de 10,5 à 3,7 %<sup>15</sup>, le nombre d'entreprises publiques chutant dans le même temps de 3058 à 845. L'importance stratégique de ces entreprises plaide toutefois pour le maintien d'une légère sur-représentation au regard des effectifs. Aussi leur poids au sein des « employeurs » (entreprises + économie sociale + professions libérales) pourrait-il passer de 10,6 % à 5,4 %.
- q *réduire de 25 à 20 le nombre de sièges de l'agriculture* : la population active agricole totale, qui s'élevait à près de 6,1 millions en 1955 (30 % de la population active totale) et 2 millions en 1988 (8 %), n'était plus que de 1,1 million en 2005, (4 %). Les agriculteurs exploitants ne représentaient plus que 1,1 % de la population active en 2007 et les ouvriers agricoles 0,6 %<sup>16</sup>. La part de l'agriculture et des industries agroalimentaires dans le produit intérieur brut de la France est passée de 6,5 % environ en 1984 à 3,5 % en 2006, en partie sous l'effet de la baisse du prix des produits agricoles. Là encore, compte tenu de l'importance sociale et environnementale de l'activité agricole, il importe de maintenir

<sup>15</sup> Source : INSEE, Répertoire des entreprises contrôlées majoritairement par l'Etat au 31 décembre 2006.

<sup>16</sup> Source : INSEE, Sces et Enquête emploi en continu 2007

une sur-représentation relative au regard du seul critère numérique et du poids économique. La proposition aboutit à leur accorder 21,7 % des sièges des « employeurs », contre 26,6 % actuellement.

- q *réduire de 10 à 8 le nombre de sièges de l'économie sociale agricole* : en 2006, la part de l'économie sociale non agricole dans l'effectif salarié total était de près de 10 %<sup>17</sup>, en augmentation par rapport à 1984. Il n'est donc pas proposé de réduire sa représentation. En revanche, l'économie sociale agricole, qui comprend les organismes de crédit agricole, largement banalisés, apparaît aujourd'hui légèrement sur-représentée, même si les coopératives agricoles emploient environ 150 000 salariés. Compte tenu du nombre de sièges dont disposeront les exploitants agricoles, la réduction proposée du poids de l'économie sociale agricole n'empêchera pas une bonne représentation du monde rural, à la hauteur de son importance sociétale.
- q *d'augmenter de 10 à 11 le nombre de sièges de l'artisanat* : l'artisanat représente aujourd'hui 32,3 % des entreprises (industrie, commerce et services confondus), mais ce chiffre est peu significatif compte tenu de la fragmentation de ce tissu, composé d'une multitude de très petites entreprises. En revanche, ce secteur regroupe 18,2 % de la population active occupée dans les ICS et 11,7 % de la valeur ajoutée produite par les entreprises de ces secteurs<sup>18</sup>. Il est donc proposé de porter sa représentation de 10,6 % des « employeurs » à 12 %.
- q *d'augmenter de 27 à 34 le nombre de sièges des entreprises privées non agricoles* : il s'agit ici, pour l'essentiel, d'allouer aux entreprises privées industrielles, commerciales et de services les sièges retirés aux entreprises publiques. Elles détiendraient 37 % des sièges des employeurs.
- q *d'augmenter de 3 à 5 le nombre de sièges des professions libérales* : en 2006, les « entreprises libérales » forment environ 24,4 % des entreprises ICS, 10,4 % de l'emploi total et 12,1 % de la valeur ajoutée brute<sup>19</sup>. Or, elles ne bénéficient à l'heure actuelle que de 3,2 % des sièges. Il est proposé de porter cette proportion à 5,4 %.
- q *de réduire de 10 à 8 le nombre de sièges des associations familiales*, compte tenu de la création du Haut conseil de la famille par le décret n° 2008-1112 du 30 octobre 2008. S'agissant de la catégorie des « autres associations », l'attention des pouvoirs publics doit être attirée sur la nécessité de trouver un juste équilibre entre les causes portées par chacune d'elles, étant précisé que les associations environnementales sont traitées distinctement (voir point suivant). Il est par ailleurs proposé de modifier le mode de désignation des représentants associatifs : ceux-ci seraient

---

<sup>17</sup> Source : INSEE, Economie sociale

<sup>18</sup> Source : *Les chiffres clefs de l'artisanat 2006*, Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales.

<sup>19</sup> Source : *Les chiffres clefs des activités libérales 2006*, Direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales.

nommés par décret sur proposition du membre du gouvernement en charge de la vie associative. Ce dernier pourra utilement s'entourer de l'avis d'autres instances, comme le conseil national de la vie associative.

- q *de constituer un groupe de 24 sièges réservés aux associations oeuvrant dans le domaine de l'écologie et du développement durable* : la sélection des associations s'effectuerait selon la méthode préconisée par le rapport Pancher. Sur cette base, les représentants de cette catégorie seraient désignés par décret pris sur le rapport du ministre en charge de l'écologie et du développement durable.
- q *de réduire de 40 à 20 le nombre des personnalités qualifiées* : l'indifférenciation de cette catégorie et la nécessité de ménager une plus grande place aux « personnes morales qualifiées » que sont les associations plaide pour une réduction de ce groupe.
- q *de flécher dans chaque groupe égal ou supérieur à 10 membres au moins un membre reconnu pour ses compétences dans les domaines de l'environnement et du développement durable.*
- q *de flécher dans le groupe des personnalités qualifiées, 5 membres reconnus pour leurs compétences scientifiques, 5 pour leurs compétences culturelles et 5 pour leurs compétences dans le domaine du sport.*
- q *de ne pas modifier, dans l'attente de la mise en œuvre pratique de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale, la composition des groupes des organisations syndicales de salariés* : il n'est pas proposé, contrairement à la pratique en vigueur pour les conseils économiques et sociaux régionaux, de prendre pour référence explicite de la représentativité syndicale les résultats aux dernières élections prud'homales et de la fonction publique, les salariés-électeurs n'ayant pas été prévenus de cet enjeu complémentaire lors du récent scrutin prud'homal. En tout état de cause, le juge administratif s'assure, par un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation, que le poids de chaque syndicat n'est pas excessivement déconnecté de leur audience (Annexe 5).

Composition proposée au titre du scénario 1

<b>CATEGORIE</b>	<b>Nombre de sièges actuel</b>	<b>Nombre de sièges proposé</b>
<b>Salariés</b>	<b>69</b>	<b>69</b>
<b>Entreprises</b>	<b>72</b>	<b>70</b>
Entreprises privées non agricoles	27	34
Entreprises publiques	10	5
Artisans	10	11
Exploitants agricoles	25	20
<b>Mutualité, coopération et crédit agricoles</b>	<b>10</b>	<b>8</b>
<b>Coopératives non agricoles</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Mutualité non agricole</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<b>Professions libérales</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
<b>Activités sociales</b>	<b>17</b>	<b>15</b>
Associations familiales	10	8
Logement	1	1
Épargne	1	1
Autres associations	5	5
<b>Associations environnementales</b>	<b>-</b>	<b>24</b>
<b>Français établis à l'étranger</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Personnalités qualifiées</b>	<b>40</b>	<b>20</b>
<b>Activités économiques et sociales outre-mer</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
<b>TOTAL</b>	<b>233</b>	<b>233</b>

Parallèlement, une modernisation de la procédure de désignation des personnalités qualifiées doit impérativement être entreprise. L'article 13 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui prévoit que les emplois ou fonctions énumérés par une loi organique en raison de leur importance pour la vie économique et sociale de la Nation ne peuvent être pourvus, par décret du Président de la République délibéré en conseil des ministres, qu'après avis public de la commission permanente compétente de chaque Assemblée, avec possibilité de blocage, ne peut rester sans incidence sur le mode de désignation des conseillers économiques et sociaux.

Il n'est pas proposé d'inclure les personnalités qualifiées du CESE, qui sont nommées par le Président de la République, dans la liste fixée par la loi organique prévue à l'article 13 de la Constitution, bien que celles-ci participent indéniablement à la vie économique et sociale du pays. On peut d'ailleurs s'interroger sur le point de savoir si ces personnes occupent des « fonctions » au sens de ces dispositions.

En revanche, ces personnes devraient être proposées par des « comités de sages » composés de personnalités dont les compétences et l'autorité sont unanimement reconnues dans chaque domaine. Ainsi, les personnalités qualifiées dans le domaine scientifique pourraient-elles être proposées par les prix Nobel français (voire, pour partie, étrangers) ; dans le domaine culturel, par les présidents des grands festivals (Cannes, Avignon, Aix-en-Provence) ; dans le domaine sportif, par les présidents des principales fédérations sportives, en veillant à une représentation des différents types de sports (football, rugby, athlétisme, ski, voile...).

## **2. Le mécanisme de révision périodique**

A l'issue du premier mandat des conseillers économiques, sociaux et environnementaux, c'est-à-dire dès l'année 2014, la composition du CESE serait revue par une nouvelle loi organique (complétée par une modification du décret d'application) tenant compte :

- de la composition du monde des employeurs (type et taille des entreprises) aux fins d'assurer la meilleure représentation de la diversité de ce monde ;
- de la représentativité syndicale constatée en application de la loi du 20 août 2008 ;
- de la nécessité (ou non) de maintenir voire d'étendre la représentation des problématiques géographiques ;
- de la nécessaire réorganisation des groupes de la mutualité et de la coopération ;
- des mutations sociologiques et des problématiques sociales et sociétales nouvelles.

Ensuite, et tous les dix ans, la composition du CESE serait obligatoirement revue, en tenant compte des mêmes critères ou sur des bases analogues.

Le nombre et le champ de compétences de chaque section devraient également être révisés périodiquement. Pour ce faire, l'exigence d'un décret en Conseil d'Etat devrait être abandonnée au profit d'un décret simple, pris sur proposition du CESE, voire du règlement intérieur, qui doit être approuvé par décret simple en vertu de l'article 15 de l'ordonnance.

## SCENARIO 2 : « L'ASSEMBLEE DES EXPERTS DE LA SOCIETE CIVILE »

La composition est ici fonction des thèmes de débat et de responsabilité confiés par la loi au CESE, à travers sa dénomination même : Economique, Social et Environnemental. Dans ce schéma, l'activité du Conseil est recentrée autour de ces trois enjeux interprétés strictement, les questions éthiques, culturelles, sportives... ayant vocation à être traitées par d'autres instances. Dans le même temps, la capacité d'expertise interne du CESE serait considérablement renforcée, dans l'esprit de son homologue néerlandais<sup>20</sup>.

Ce scénario implique avant tout de mener une vaste réflexion sur le devenir des nombreux organismes consultatifs existants, selon deux principes simples : l'essentiel des capacités d'expertise existantes dans les domaines économique, social et environnemental ont vocation à rejoindre le CESE, ce qui devrait se traduire par la suppression corollaire de nombreux organismes (centre d'analyse stratégique, conseils d'analyse économique et de la société, voire conseils d'orientation de l'emploi et des retraites...); les instances couvrant d'autres champs et/ou assurant une représentation spécialisée de certaines catégories (par exemple, le haut conseil de la famille, le haut conseil à l'intégration, le haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie...) ne seraient pas touchées par cette réforme, ce qui ne signifie pas qu'il faille s'interdire, indépendamment de la réforme du CESE, d'ôter à la tour de Babel que l'on connaît actuellement, quelques-uns de ses étages.

Dans la logique de renforcement de l'expertise qui sous-tend ce scénario, il est proposé, en sus des organisations professionnelles, syndicales et associatives, de réserver 53 sièges pour des personnalités qualifiées reconnues dans l'un des trois domaines. Ces personnalités seront nommées par le Président de la République, sur proposition d'un « comité de sages » composé, d'une part, de personnes dont les compétences et l'autorité sont unanimement reconnues dans la thématique concernée, et, d'autre part, de parlementaires (de la majorité et de l'opposition) voire de hauts fonctionnaires.

En-dehors des 53 personnalités qualifiées, la répartition des sièges s'effectuerait de façon tripartite : 60 sièges pour le groupe des employeurs, 60 sièges pour le groupe des salariés, et 60 sièges pour le groupe des associations et assimilées.

Pour prévenir tout cloisonnement entre les trois collèges thématiques du Conseil, une condition serait posée à la représentation : ne pourraient être membres du CESE que les représentants d'organisations qui sont susceptibles de traiter des trois thèmes, et non seulement de l'un ou de deux des trois, c'est-à-dire celles qui, eu égard à leur objet, à leurs prises de position dans le débat public, aux compétences et à l'expertise de leurs membres, sont aptes à intégrer leurs intérêts catégoriels dans une réflexion transversale et pluridisciplinaire (avec, bien entendu, des dominantes). A l'inverse,

---

<sup>20</sup> Ce dernier se caractérise par une composition tripartite : salariés, employeurs et experts, chaque catégorie disposant de 11 sièges.

ne pourraient participer aux débats, dans cet hémicycle, les acteurs qui ne portent qu'une vision parcellaire des problématiques sociales ou sociétales.

S'agissant tout d'abord du groupe des employeurs, il pourrait être composé de :

- q 4 membres au titre des entreprises publiques ;
- q 32 membres au titre des entreprises privées non agricoles ;
- q 8 membres au titre de l'artisanat ;
- q 4 membres au titre des professions libérales ;
- q 9 membres au titre de l'agriculture ;
- q 3 membres au titre de l'économie sociale.

Au terme de deux mandats, soit en 2019, la répartition des sièges attribués aux employeurs sera réexaminée pour tenir compte des évolutions éventuelles constatées dans le monde des employeurs.

Dans l'attente de la mise en œuvre pratique de la loi du 20 août 2008 sur la représentativité, et compte tenu que, dans ce scénario, il ne s'agit plus de procéder à un ajustement d'une situation existante, il est proposé, pour ce qui concerne les organisations syndicales, de retenir à titre transitoire (pour le premier mandat 2009 – 2014) les sept plus grandes organisations syndicales en valorisant celles qui ont bénéficié jusqu'à ce jour d'une « présomption irréfragable de représentativité »<sup>21</sup> : 12 au titre de la CGT, 12 de la CFDT, 12 de la CGT-FO, 11 au titre de la CFE-CGC, 9 au titre de la CFTC, 2 pour l'UNSA et 2 pour la FSU. Pour les mandatures suivantes, les sièges seront répartis en fonction des résultats aux élections professionnelles (secteur public et secteur privé au prorata des effectifs concernés) et ce, en appliquant strictement les règles de représentativité fixées par la loi.

Les conseillers du groupe des associations seraient quant à eux nommés par décret, sur proposition du ministre en charge de l'écologie et du développement durable s'agissant des associations environnementales (dont le nombre serait préalablement fixé, à hauteur de la moitié des sièges des associations par exemple) et, pour le surplus, sur proposition du membre du Gouvernement en charge de la vie associative. Ce dernier pourra notamment s'entourer de l'avis du conseil national de la vie associative. Seules les associations ayant reçu un agrément à cet effet pourront être habilitées à proposer des représentants. A ce titre, outre une capacité à évoquer les trois champs thématiques, elles devront répondre, d'une part, à des conditions de transparence financière et de fonctionnement démocratique, et, d'autre part, à des critères de représentativité (implantation nationale, nombre d'adhérents, expérience et ancienneté...) conditionnant le droit de désigner des représentants et le nombre de sièges. Les cartes seraient rebattues à chaque mandature.

Une fois les conseillers nommés, interviendrait la répartition des membres entre les collèges thématiques. Celle-ci s'effectuerait, de préférence, par accord au sein de chaque groupe (employeurs, salariés, associations et personnalités qualifiées) et, en cas de désaccord, par arbitrage du bureau. Afin de garantir la représentativité de l'institution sans rigidifier à l'excès sa composition et son organisation, la loi

---

<sup>21</sup> Une autre solution, toujours à titre transitoire, pourrait consister à répartir de façon strictement égalitaire les 60 sièges entre ces sept syndicats.

organique poserait deux règles : les collèges ne pourraient comprendre moins de 70 membres et plus de 90 ; chaque collège devrait comprendre au moins 15 représentants de chaque groupe. Cette solution apparaît préférable à l'attribution par voie réglementaire à chaque organisation d'un certain nombre de sièges par collèges : si ce système garantirait une meilleure adéquation des profils à chaque thématique, il serait excessivement rigide et relativement complexe. En tout état de cause, il est probable que les organisations anticiperont sur la répartition entre collèges et désigneront des membres aux profils variés.

Les domaines thématiques interviennent également pour la répartition des travaux à la suite des saisines, auto-saisines et pétitions. De ce fait, les sections, telles qu'existant actuellement, n'ont plus de sens et sont supprimées. Des sections nouvelles, à raison de deux par thème, sont constituées. Les principales organisations syndicales, les différentes catégories d'employeurs et, pour autant que leur nombre ne soit pas pléthorique, les associations pourront être présentes dans au moins la moitié des sections et, pour les plus importantes, dans toutes. Les études et rapports sont réalisés dans ces sections. Les débats et les votes (**qui demeurent des votes individuels**) s'effectuent en séance plénière, et non par collège.

### SCENARIO 3 : L'ASSEMBLEE DES CORPS INTERMEDIAIRES

Ce scénario, qui se situe à l'opposé du précédent, part du constat que la société française s'exprime et se construit en-dehors de la voie politique et électorale, par l'expression et les pressions de systèmes d'associations et d'organisations qui constituent des corps intermédiaires entre les citoyens pris individuellement et l'Etat.

Ces systèmes interfèrent entre eux (au-delà des négociations des normes sociales confiées aux partenaires sociaux) dans des jeux de contradiction mais aussi de coalition. Ils pèsent dans le débat public, et donc indirectement dans la décision publique sans toujours apporter les garanties de transparence démocratique.

Il s'agit donc dans ce scénario de faire du CESE, sur les questions qui lui sont confiées, et toutes autres qui pourraient l'être par la suite, le lieu d'expression et de débat par excellence de ces corps intermédiaires, en respectant les critères qu'exige toute démocratie. L'institution assurant une « représentation synthétique » de la société, elle deviendrait alors un creuset expérimental de qualité pour les pouvoirs publics. L'« assemblée prétexte » céderait sa place à « l'assemblée pré-test ».

L'expertise étant ici conçue comme un moyen d'éclairer le débat sociétal, elle n'émanerait pas de l'institution. Dans cette logique, la présence de personnalités qualifiées, non porteuses par définition d'intérêts collectifs, ne se justifie plus.

Les corps intermédiaires sont classés en trois catégories :

- q les organisations d'employeurs et les organismes consulaires ;
- q les organisations syndicales ;
- q les organisations de forme associative et assimilées.

Chaque catégorie doit disposer environ du tiers de l'ensemble des sièges (par exemple : 76 / 76 / 81).

S'agissant de la catégorie des associations et assimilées, les 81 sièges seront attribués à raison de 5 maximum par association, par décret pris sur proposition du membre du Gouvernement en charge de la vie associative, après concertation avec son collègue en charge des questions environnementales, le cas échéant après consultation du conseil national de la vie associative. Peuvent seules être représentées les associations ayant reçu un agrément à cet effet, en fonction du nombre d'adhérents, de critères d'implantation territoriale, de transparence financière et de compétences – au sens large du terme – sur les questions sociales, économiques, environnementales et, plus généralement, sociétales.

Les principaux « syndicats étudiants » (UNEF, UNI et FAGE) auraient vocation, sous réserve de respecter ces critères, à être représentées en tant que telles dans cette assemblée au titre des associations et assimilées. En contrepartie, le quota des moins de 30 ans imposé à chaque organisation (voir *supra*) pourrait être légèrement desserré.

Les organisations professionnelles disposent de 76 sièges dont 2 sont attribués aux chambres d'agriculture, 2 aux chambres de métiers et 2 aux chambres de commerce et d'industrie. Les 70 autres sièges se répartissent de la façon suivante :

- q 5 membres au titre des entreprises publiques ;
- q 35 membres au titre des entreprises privées ;
- q 10 membres au titre de l'artisanat ;
- q 5 membres au titre des professions libérales ;
- q 10 membres au titre de l'agriculture ;
- q 5 membres au titre de l'économie sociale.

Pour ce qui concerne les organisations syndicales, il est proposé, dans une phase transitoire de cinq ans, de ne retenir que les sept plus grandes organisations syndicales en répartissant les 76 sièges de la façon suivante : 14 pour la CGT, la CFDT et la CGT-FO, 13 pour la CFE-CGC, 11 pour la CFTC, 5 pour l'UNSA et 5 pour la FSU.

Pour les mandatures suivantes, les sièges seront répartis en fonction des résultats aux élections professionnelles (secteur privé et secteur public au prorata des effectifs concernés), conformément aux critères de représentativité définis par la loi du 20 août 2008. Cependant, compte tenu que dans ce scénario, ce sont 76 sièges et non seulement 60 à la différence du scénario 2 qui sont affectés aux organisations syndicales, et compte tenu que le scénario 3 s'ouvre plus largement aux corps intermédiaires, ne bénéficiant pas jusqu'à ce jour d'une tribune institutionnelle, il est ici proposé de réserver 6 sièges (1 par organisation) à des syndicats n'ayant pas une représentativité interprofessionnelle, mais pesant dans le débat public.

A compter de 2019, la composition de chaque catégorie sera revue et ce tous les dix ans.

Pour des raisons pratiques, les travaux s'organisent en six sections constituées sans objet ni domaine de compétence spécifiques. Ces sections sont composées de façon identique en ayant la même proportion de membres issus de chacune des catégories. Le bureau veille à la bonne répartition des travaux entre les sections et associe, pour cet objet, les présidents de section. Il décide d'accepter ou de refuser les auto-saisines proposées désormais en séance plénière (et non plus en sections) par un ou plusieurs membres du Conseil.

Ce scénario requiert, plus encore que le premier, une meilleure mobilisation des capacités d'expertise externes par le CESE (voir *infra*).

### **III. REFORMER LE FONCTIONNEMENT**

- SAISINES, AUTOSAINES ET DROIT DE PETITION -

Dans un contexte budgétaire extrêmement contraint, qui rend peu probable une augmentation des moyens et des effectifs administratifs du CESE, l'élargissement des modes de saisine auquel a procédé la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 rend d'autant plus impérieuse l'adaptation de son organisation et de ses méthodes de travail. En particulier, le droit de pétition ouvert aux citoyens est susceptible de bouleverser certaines habitudes de travail. Logiquement, les auto-saisines ont vocation à devenir un mode sinon résiduel, au moins subsidiaire de saisine.

## **A. ORGANISATION DU TRAVAIL ET FONCTIONNEMENT DU CESE**

### **1. La composition du bureau**

L'organisation du travail au sein du CESE incombe principalement au bureau, assisté par le secrétaire général. Les demandes d'avis et d'études des pouvoirs publics et les demandes d'auto-saisines, qui peuvent émaner des groupes, des sections ou du bureau lui-même, sont adressées à ce dernier, qui en confie l'examen à une section dans le délai qu'il fixe. Selon une exigence purement formelle de l'article 29 du règlement intérieur du Conseil, l'assemblée plénière « ratifie » les différentes décisions du bureau.

L'efficacité du bureau conditionne en grande partie celle du Conseil. A l'heure actuelle, cet organe est conçu comme un lieu de consensus entre les groupes, qui y sont tous représentés. La composition du bureau a en effet été modifiée, et rigidifiée, par la loi organique n° 92-730 du 30 juillet 1992, qui a substitué à la fourchette de 14 à 18 membres le nombre fixe de 18 membres, en sus du Président. Juridiquement, il n'est pas sain que la taille du bureau, qui doit être fixée par la loi organique, dépende entièrement, dans les faits, du nombre de groupes, notion à géométrie variable et qui, on l'a vu, relève des dispositions réglementaires. Surtout, il apparaît que la recherche du consensus *ex ante* prive en partie le Conseil de la possibilité d'être saisi (ou de se saisir) de sujets délicats qui mériteraient un examen en séance plénière, quitte à déboucher sur un rejet, et alourdit la gestion des saisines.

Il est donc proposé que le bureau soit limité, selon le scénario de composition retenu, à six ou sept membres (en sus du Président) soit :

- dans le premier scénario, dit d'ajustement périodique, deux issus du groupe des employeurs, deux du groupe des organisations syndicales, deux des groupes des associations et autres groupes et, enfin, un du groupe des personnalités qualifiées ;
- dans le deuxième scénario (assemblée des experts de la société civile), les six présidents de section (qui seraient alors élus en assemblée plénière) : en effet, dès lors que les sections sont conçues comme la cheville ouvrière de l'institution et sont structurées selon une logique thématique, il ne serait pas logique ni efficace de maintenir le fonctionnement actuel, selon lequel les présidents de section ne peuvent qu'être invités à assister aux réunions du bureau avec voix consultative ;

- q dans le troisième scénario (assemblée des corps intermédiaires), deux issus des organisations d'employeurs et consulaires, deux des organisations syndicales et deux des mouvements associatifs. Dès lors que les sections ne sont plus structurées selon une logique thématique, les présidents de section n'ont pas vocation à y siéger de droit.

Afin d'assurer un meilleur fonctionnement de l'institution, il est proposé, dans tous les cas, que le bureau du CESE (dont le Président) soit élu pour la durée du mandat de cinq ans (et non pour deux ans et demi, comme à l'heure actuelle). L'indemnisation des membres du bureau pourrait être réévaluée.

## **2. La gestion et le traitement des saisines**

L'autorité et la crédibilité du CESE dépendront très largement de l'origine des demandes dont il sera saisi. Il n'est pas sain que l'essentiel de l'activité de l'institution repose sur les auto-saisines. A cet égard, la concertation à laquelle elles donnent lieu avec le Gouvernement, qui sera rendue plus délicate avec l'irruption du Parlement au nombre des commanditaires, constitue davantage un facteur de brouillage qu'un gage d'efficacité. Les auto-saisines n'ont pas vocation à constituer un point d'entrée privilégié. Au contraire, elles ne doivent être admises qu'en tant qu'elles manifestent l'indépendance de l'institution. C'est pourquoi ce mode de saisine doit être réservé aux thèmes de réflexion d'une importance particulière dont les pouvoirs publics ne veulent saisir le Conseil, notamment en raison de leur caractère sensible, ce qui ne devrait représenter, au maximum, que deux ou trois auto-saisines par an. Sauf dans le scénario 2, les études, quasiment tombées en désuétude, pourraient disparaître en tant que telles, de même que les « notes de conjoncture », dont la valeur ajoutée au regard de travaux analogues réalisés par des organes d'expertise n'est pas avérée. En revanche, le Conseil devrait se montrer plus présent dans les grands débats d'actualité en diffusant régulièrement des « prises de position », en-dehors de la procédure d'élaboration formelle des avis, comme il a commencé à le faire avec les « communications ».

La multiplication des voies d'accès appelle également l'organisation d'un agenda partagé entre le CESE et les pouvoirs publics. Il importe que, dès le début de la mandature, le Conseil, le Premier ministre et les présidents de chaque assemblée parlementaire établissent un programme de travail pluri-annuel indicatif. L'agenda de l'année serait précisé au début de celle-ci, en fonction des propositions du Conseil, des souhaits des commanditaires et, le cas échéant, des pétitions ouvertes à la signature. Des saisines conjointes pourraient être prévues. La priorité devrait être donnée à l'examen des projets et propositions de textes et, pour mieux ancrer le CESE dans la société civile qu'il représente, à celui des pétitions. Il est probable que ces dernières émergeront au gré de l'actualité et il importe donc que l'institution fasse preuve d'une grande réactivité. Plutôt que d'inscrire dans les textes des délais maxima d'examen par catégorie de saisine (sauf pour les pétitions – voir *infra*), chaque saisine devrait donner lieu à un engagement du Conseil sur ce point, selon l'urgence et la nature du sujet.

D'une manière générale, la réactivité, talon d'Achille du Conseil, doit être améliorée. Pour faire face aux saisines urgentes et à celles qui, par leur technicité, ne justifient pas un examen par l'assemblée plénière, il convient de mettre fin au monopole de l'assemblée plénière pour émettre des avis et de créer une assemblée restreinte ou une commission spéciale compétente, sur saisine du bureau et avec l'accord de l'autorité de saisine, pour rendre de tels avis. Cet organe, qui serait prévu par la loi organique, doit rester une structure légère, de l'ordre de 25 ou 30 membres, tout en assurant une représentation synthétique du Conseil, par la présence des différents groupes ou des différentes catégories d'intérêts. Sa composition doit pouvoir varier en fonction des thèmes abordés, ce qui permettrait de s'affranchir de la « pondération indifférenciée » qui caractérise l'assemblée plénière. Elle doit être fixée par le bureau. Comme pour les plénières, les séances de cette assemblée restreinte seraient publiques, afin de donner à ses travaux leur pleine portée médiatique.

Le CESE doit également pouvoir disposer d'une capacité d'expertise de qualité, afin de préparer et d'éclairer le débat sociétal qui aura lieu en son sein. Dans le scénario 2, cette expertise est, en large partie, internalisée. Les deux autres scénarios, et surtout le troisième, où les personnalités qualifiées sont supprimées, requièrent une meilleure mobilisation par le Conseil de l'expertise externe. Pour ce faire, plusieurs pistes mériteraient d'être explorées :

- q mise en place d'un réseau de correspondants dans les administrations, les inspections, le Parlement, la Cour des comptes et dans les principaux lieux d'expertise ;
- q « droit de tirage prioritaire » du CESE sur les commandes passées aux organes d'expertise comme le centre d'analyse stratégique, le conseil d'analyse économique, les conseils d'orientation des retraites et de l'emploi et la mission d'évaluation des politiques publiques<sup>22</sup>. *A minima*, il devrait être prévu que, à sa demande, l'autorité de saisine met à la disposition du CESE, pour les besoins de ses travaux, les moyens d'expertise dont elle dispose ;
- q possibilité pour le Conseil, en cas de carence de l'expertise publique, de recourir à une expertise universitaire voire privée, qui pourrait être en partie financée par redéploiement des crédits aujourd'hui affectés à la rémunération et à l'indemnisation des membres de section (environ 1 million d'euros) ;
- q développement des auditions, notamment en séances plénières ;
- q renforcement des liens avec les CESR, qui renferment un potentiel inexploité par le CES, ainsi qu'avec le CES européen.

---

<sup>22</sup> Le Conseil économique et social disposait de trois sièges au sein du Conseil national de l'évaluation, qu'il pouvait saisir, avant sa suppression par le décret n° 2008-663 du 4 juillet 2008.

Le CESE doit en outre être un bénéficiaire critique de l'expertise. Son programme de travail devrait ainsi prévoir l'examen, en séances plénières, et indépendamment de ses avis, des principaux travaux réalisés dans les lieux d'expertise externe (Institut national de la statistique et des études économiques, conseil d'analyse économique...), assorti de la publication de sa position.

Les saisines les plus importantes ou transversales devraient pouvoir donner lieu à la désignation de deux rapporteurs, appartenant le cas échéant à des sections distinctes, qui pourraient délibérer en « sections réunies » avant de soumettre leurs travaux à l'assemblée plénière. Il est également proposé de revaloriser cette fonction : alors que le règlement intérieur prévoit une modulation de la rémunération des membres de section en fonction des rapports effectués, il est muet quant à la valorisation des rapports des conseillers.

S'agissant enfin de l'adoption des avis, il pourrait être envisagé d'introduire une condition de quorum à l'assemblée plénière ainsi qu'à l'assemblée restreinte dont la création est proposée. Si l'on en croit le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009, le taux de présence en plénière s'élevait à 82 % en 2007 et à 62 % en sections, l'assiduité s'étant améliorée dans la période récente grâce à une application plus systématique de la décote sur indemnité en cas d'absence. Mais ces taux doivent être corrigés, pour les plénières, des « stratégies d'émargement » et de la dérive corollaire que constitue le « vote par groupe », contraire à l'article 20 de l'ordonnance organique, selon lequel le droit de vote est personnel et qu'il ne peut être délégué. Un quorum fixé à 50 % (comme en section), calculé à l'ouverture de la séance et au moment du vote constituerait une incitation à la présence sans entraver le bon fonctionnement du Conseil<sup>23</sup>. Les retenues sur indemnité devraient être pratiquées en cas d'absence non excusée au moment du scrutin<sup>24</sup>.

### **3. La valorisation des travaux et la mesure de la performance**

On peut s'interroger sur l'opportunité de maintenir le mécanisme des « suites » prévu par l'article 4 de l'ordonnance organique, qui semble voué à dysfonctionner. Il est vrai que l'impact des travaux du Conseil peut se manifester sur longue période et qu'un *reporting* annuel ne présente, de ce point de vue, qu'une pertinence limitée. Cela étant, l'affirmation du nouveau rôle du CESE dans les scénarios 2 et 3 pourrait conférer un intérêt renouvelé à cette procédure. En sus d'un rapport écrit annuel, une audition annuelle du Premier ministre pourrait être prévue en assemblée plénière, lors de laquelle ce dernier rendrait compte, de manière circonstanciée, des conséquences que le Gouvernement a ou va tirer des travaux du Conseil. Au-delà, c'est sans doute davantage au CESE lui-même d'assurer le suivi de ses propres avis, de développer ses relais auprès des pouvoirs publics, de la société civile et de l'opinion publique pour diffuser ses analyses, et d'attirer l'attention du

---

<sup>23</sup> En 1958, l'un des projets d'ordonnance organique comportait une condition de quorum de 100 membres. Il est vrai que le risque existe de stratégies d'abstention empêchant le vote d'avoir lieu.

<sup>24</sup> L'article 60 du règlement intérieur est ambigu à cet égard puisqu'il prévoit une réduction d'indemnité proportionnelle « au nombre des séances ou des scrutins auxquels les conseillers n'auront pas pris part ».

Gouvernement sur les risques que comporteraient des choix politiques en contradiction avec les préconisations qu'il a formulées.

La nouvelle saisine parlementaire offre également l'occasion d'un resserrement des liens entre les deux institutions. Certes, le second alinéa de l'article 69 de la Constitution, repris par l'article 5 de l'ordonnance organique, ne prévoit expressément la possibilité pour un membre désigné par le CESE de s'exprimer devant les assemblées parlementaires qu'en cas d'avis rendu sur un projet ou une proposition de texte, ce qui ne représente qu'une partie marginale de son activité. Mais ces dispositions constitutionnelles, qui font obligation aux assemblées parlementaires d'accueillir le membre du CESE ainsi désigné, ne paraissent pas faire obstacle à ce qu'une telle audition puisse avoir lieu sur les autres avis dès lors que les assemblées en sont d'accord, en sus des auditions qui ont déjà lieu en commission permanente, délégation ou mission d'information.

Enfin, à la faveur du droit de pétition, le CESE doit impérativement rompre son isolement dans le pays et entreprendre une politique de communication externe plus vigoureuse en direction du grand public et des médias. Outre une publication des débats d'assemblée plénière sur le site Internet, à l'image du Parlement, la diffusion de communiqués de presse concernant des sujets d'actualité, sur lesquels l'assemblée plénière aurait préalablement débattu ou, pour assurer une plus grande réactivité, à l'initiative du bureau après concertation électronique avec les membres, permettrait de mieux faire connaître l'institution et d'insuffler au débat public une vigueur nouvelle, de même que la tenue de conférences de presse à l'occasion de l'adoption d'un avis. Le président du CESE a vocation à jouer un rôle central à cet égard. Cette politique de communication devrait être soutenue financièrement, notamment par redéploiement d'une partie des crédits aujourd'hui alloués à des missions qui, pour être importantes, ne sont pas prioritaires, comme l'action internationale. Il serait pour le moins paradoxal que le CESE soit plus connu à l'étranger qu'en France.

S'agissant de l'évaluation des travaux du Conseil, force est de reconnaître que la logique de performance issue de la LOLF s'applique malaisément à un organisme consultatif de cette nature. Les indicateurs figurant dans le rapport annuel de performances sont, pour la plupart, de purs indicateurs d'activité (nombre d'avis émis, nombre de réunions et de colloques, nombre de parlementaires auditionnés...). Les véritables indicateurs de performance sont, quant à eux, d'une pertinence discutable (dépenses de fonctionnement par membre, nombre d'agents du CESE apprenant une ou plusieurs langues étrangères...), à l'exception de l'indicateur « qualité moyenne de l'image du CESE auprès d'un public cible », potentiellement riche d'enseignements. L'indicateur « délai moyen d'émission des avis sur saisines gouvernementales », supprimé en 2008 à la demande du Parlement, devrait être réintroduit à la faveur d'une augmentation (souhaitable) des saisines du Gouvernement : la circonstance que ces délais soient contraints par les textes ne rend pas inutile leur mesure, ne serait-ce que pour déterminer si ces textes sont respectés. Un indicateur de même nature concernant le Parlement et/ou les pétitions serait utile, de même qu'un indicateur de diffusion des avis dans la presse.

## **B. MISE EN ŒUVRE DES NOUVEAUX MODES DE SAISINE**

### **1. Saisine parlementaire**

Cette saisine est circonscrite, en vertu de l'article 70 de la Constitution, aux « problèmes de caractère économique, social et environnemental », les propositions de loi restant soumises au Conseil par le Gouvernement, s'il le souhaite.

Logiquement, la saisine devrait être adressée au bureau par le président de l'une ou l'autre assemblée parlementaire. Ce dernier filtrerait les demandes dont il est lui-même saisi en fonction du calendrier prévisionnel de travail du CESE, élaboré de conserve. Chaque saisine devrait être rendue publique, et un membre du CESE invité à exposer à l'assemblée concernée la position de l'institution.

Le droit reconnu au Gouvernement de demander des séances spéciales par l'article 16 de l'ordonnance organique pourrait être étendu au Parlement. En outre, les fonctionnaires des assemblées doivent avoir accès, sur leur demande, aux séances de sections et d'assemblée.

### **2. Droit de pétition**

Principale innovation de la loi constitutionnelle concernant le CESE, le droit de pétition est prévu au dernier alinéa de l'article 69 de la Constitution, aux termes duquel : « *Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner* ».

Ce droit est conçu comme une nouvelle modalité d'intervention des citoyens dans le débat public, et non comme un droit de doléance individuelle, comme peut l'être le droit de pétition reconnu devant les assemblées parlementaires par l'article 4 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 et les règlements des assemblées. Ce droit collectif se doit d'être largement ouvert, dans la limite des capacités de traitement et de travail du CESE.

Les règles de recevabilité des pétitions et la procédure d'examen conditionnent la crédibilité du dispositif. Elles doivent être suffisamment souples pour ne pas fermer *de facto* cette voie de participation des citoyens au débat public, sans l'être trop, pour garantir la qualité de ce débat (sujets d'intérêt national) et prévenir un engorgement du CESE et des délais excessifs de traitement.

Il est proposé de mettre en place la procédure suivante :

1<sup>ère</sup> étape : examen préalable de la pétition

Le texte de la pétition est adressé au président du CESE par une personne physique ou morale (légalement constituée) et donne lieu à un enregistrement. Le bureau ou, le cas échéant, une « commission des pétitions » constituée sur le modèle du Parlement

européen en examine le contenu et, le cas échéant après un processus itératif avec leur auteur, la déclarerait ouverte à la signature si elle remplit deux conditions de fond : ressortir de la compétence du CESE (ce qui n'est guère restrictif, sauf peut-être dans le scénario 2) et présenter un « intérêt national ». Le droit prévu à l'article 69 de la Constitution ne doit pas, en effet, être instrumentalisé pour servir des causes purement locales ou individuelles (même lorsqu'elles sont portées par un collectif). Par analogie avec le droit de pétition au niveau local, consacré par l'article 72-1 de la Constitution, il est souhaitable que le Conseil conserve une liberté d'appréciation de l'opportunité d'admettre ou non la pétition : il doit en effet rester maître de son ordre du jour et ne pas être contraint de se prononcer sur un sujet qui a déjà donné lieu à un avis dans la période récente, en l'absence d'éléments nouveaux d'appréciation, ou sur un thème en cours d'examen. Les pétitions admises donnent lieu à une information des membres du CESE à la plus proche assemblée plénière.

Cet examen préalable présente l'intérêt d'éviter le lancement inutile d'une procédure de recueil des signatures à l'appui d'une pétition exclue du champ d'application matériel de ce droit. Il permet aussi d'éliminer les pétitions farfelues ou tendant à des fins illicites.

### 2<sup>ème</sup> étape : recueil des signatures

La fixation du seuil numérique à partir duquel une pétition sera recevable est intimement liée à la finalité de ce droit et aux modalités de recueil des signatures. A cette aune, la comparaison avec les procédures référendaires n'est pas totalement pertinente pour deux raisons : d'une part, le référendum d'initiative populaire s'inscrit dans une procédure législative et comporte des effets de droit importants, dont sera dépourvue la pétition devant le CESE ; d'autre part, la solennité du référendum justifie une étroite sécurisation de la procédure, qui est en général calquée sur les opérations électorales et n'admet pas la « signature électronique », laquelle permet de démultiplier le nombre de pétitionnaires (le vote électronique étant lui-même entouré de nombreuses garanties).

A titre d'ordre de grandeur, on citera toutefois :

- q le référendum d'initiative populaire en matière constitutionnelle en Suisse (seuil de 100 000 électeurs, soit environ 2 % du corps électoral) ;
- q l'initiative populaire espagnole, exercée par au moins 500 000 électeurs (soit environ 1,4 % du corps électoral) ;
- q le référendum d'initiative populaire en Italie, ouvert à 500 000 personnes (environ 1,2 % du corps électoral) ;
- q le référendum d'initiative populaire dans la vingtaine d'Etats américains ayant institué un tel mécanisme est ouvert à 5 à 15 % du corps électoral, selon le cas. En Californie, le seuil est fixé à 8 % du corps électoral (soit environ 670 000 électeurs) en matière constitutionnelle et à 5 % (environ 420 000 électeurs) en matière législative ;
- q la Belgique, qui envisageait d'instituer un tel mécanisme en fixant le seuil à 3 % de la population âgée d'au moins 16 ans (soit un peu plus de 200 000 habitants) ;

- q le traité de Lisbonne prévoit à l'article 8-B du traité sur l'Union européenne la possibilité pour 1 million de citoyens européens (soit environ 0,2 % d'entre eux), ressortissants d'un nombre significatif d'Etats membres, de demander à la Commission européenne de soumettre une proposition de loi au législateur communautaire.

L'optique du droit de pétition citoyen devant le CESE et l'opportunité d'en faciliter l'exercice plaident pour un dispositif essentiellement électronique (par ailleurs écologiquement irréprochable), ouvert à la fois aux ressortissants français (électeurs), mais aussi aux personnes de nationalité étrangère résidant régulièrement sur le territoire depuis au moins un an, qui participent à la vie économique et sociale de la Nation. A la différence des scrutins électifs, l'âge minimal requis pourrait être de 16 ans, pour mieux tenir compte de la réalité générationnelle du pays.

Dans ces conditions, le seuil de **500 000 pétitionnaires** apparaît raisonnable<sup>25</sup>. L'introduction d'un second seuil, exprimé en nombre de départements (au moins 10, par exemple), pourrait se justifier pour éviter une « saisine locale » du CESE. Mais un tel ajout introduirait une complexité accrue dans les mécanismes de recevabilité et l'écueil évoqué peut utilement trouver une réponse dans le « champ d'application matériel » de la pétition (sujets d'intérêt national).

Les signatures s'effectueraient à titre principal par le biais du site Internet du CESE, qu'il conviendrait d'adapter à cette fin. Chaque pétitionnaire devrait indiquer son nom, son prénom, sa date de naissance, sa nationalité (avec, le cas échéant, le numéro de sa carte nationale d'identité) ainsi que son domicile (et, le cas échéant, le numéro du titre de séjour s'agissant des ressortissants étrangers). Le soutien serait validé après lecture et acceptation du texte de la pétition intégralement reproduit, déclaration sur l'honneur de l'exactitude des renseignements fournis et signature électronique. Un tel traitement de données à caractère personnel est soumis à autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Le site indiquerait en temps réel le nombre de signatures enregistrées.

En complément, notamment pour ne pas priver les personnes qui n'ont pas accès à Internet du droit de pétition, il est souhaitable de permettre un recueil de signatures (individuelles ou collectives) par écrit, soit par envoi au CESE, soit, pour limiter la charge de travail de ce dernier et mieux la répartir, aux CESR. Le recueil de signatures en mairie ou en préfecture n'apparaît pas opportun car il obligerait chacune d'elles à ouvrir un registre de pétitions et risquerait d'introduire un brouillage avec le nouveau référendum d'initiative populaire et parlementaire.

Un délai de recueil des signatures, qui pourrait être fixé à un an à compter de la validation préalable de la pétition, devrait être prévu pour éviter la multiplication des pétitions en suspens et procéder à une actualisation périodique.

Enfin, il n'apparaît pas souhaitable que l'auteur initial de la pétition puisse la retirer une fois que celle-ci a été ouverte aux signatures. En effet, par définition, tout signataire serait en droit de la reprendre à son compte.

---

<sup>25</sup> A titre d'ordre de grandeur (car le vivier des pétitionnaires proposé serait plus large que celui des électeurs), ce seuil représente environ 1 % du corps électoral.

### 3<sup>ème</sup> étape : contrôle de la recevabilité

Cet exercice soulève une difficulté logistique certaine. Le CESE ne dispose pas des moyens humains et techniques de contrôler la régularité de 500 000 signatures. Un contrôle rigoureux des signatures ne pourrait être effectué que de manière déconcentrée. Mais le recours aux préfetures ne serait logique que si le recueil s'effectuait auprès d'elle. Dans le schéma proposé, elle laisserait entier le problème de l'« affectation » des signatures électroniques entre les préfetures et constituerait une lourde charge pour les services de l'Etat. Le recours aux CESR supposerait un renforcement de ces derniers, qui n'est guère envisageable dans le contexte actuel. Une autre formule consisterait à mobiliser des moyens *ad hoc* pour opérer les vérifications et à en laisser le coût à la charge de l'initiateur de la pétition si la condition numérique n'est pas remplie. Mais ce dispositif risque de dissuader les pétitions et doit donc être écarté, au profit d'une procédure entièrement gratuite.

Peut-être faut-il alors se résoudre, compte tenu de la portée du droit de pétition, à un contrôle plus souple. Le dispositif électronique permet en principe d'éliminer les doubles comptes et de « normaliser » les signatures. Une solution technique pourrait être envisagée pour mettre en regard les informations transmises électroniquement par les pétitionnaires et le fichier des cartes nationales d'identité et des titres de séjour (ou le répertoire national d'identification des personnes physiques), mais, outre son coût et le délai nécessaire à la mise en place de ce traitement, une telle interconnexion soulèverait des problèmes de protection des données à caractère personnel et devrait être autorisée par décret en Conseil d'Etat, pris après avis motivé de la CNIL.

A défaut, il est donc proposé de recourir à un **contrôle par échantillonnage**. Telle est d'ailleurs la pratique de plusieurs pays ayant institué un référendum d'initiative populaire : en Russie, 40 % au moins du nombre exigé de signatures sont vérifiées par la commission centrale électorale, qui fait appel à des vacataires ; en Hongrie, des méthodes statistiques sont utilisées pour le contrôle, qui s'appuie sur une base de donnée nominative ; au Portugal, « la liberté de pétition ne fait pas obstacle à la vérification des signatures par échantillonnage » selon la loi n° 43/10 du 10 août 1990 et le Parlement peut, dans le cadre du référendum d'initiative populaire, demander aux autorités compétentes de procéder à un contrôle de l'authenticité des signatures par échantillons en vertu de l'article 17 de la loi 15-1/98 du 3 avril 1998. En cas d'irrégularités susceptibles d'altérer la sincérité de la pétition (par application du taux de signatures irrégulières dans l'échantillon au nombre total de signatures), le CESE pourrait refuser d'examiner celle-ci. Enfin, la déclaration sur l'honneur, assortie éventuellement d'une privation du droit de pétition du contrevenant pendant plusieurs années en cas de renseignements délibérément erronés, pourrait compléter le dispositif en responsabilisant les signataires.

Il n'apparaît pas indispensable de fixer un délai d'examen de la recevabilité. A titre indicatif, ce délai pourrait toutefois être d'un mois à compter de la clôture du recueil des signatures.

Dans l'idéal, les décisions d'irrecevabilité devraient être portées à la connaissance des pétitionnaires, comme c'est le cas devant le Parlement européen et les

assemblées parlementaires françaises. Le caractère collectif et massif de la pétition citoyenne rend l'exercice malaisé. *A minima*, cette décision devrait figurer sur le site Internet du CESE et être notifiée à l'initiateur de la pétition<sup>26</sup>, à charge pour lui d'en informer les signataires en qualité de mandataire (par le biais de son propre site, par exemple). L'envoi d'un courriel aux pétitionnaires, lorsqu'ils disposent d'une adresse électronique, apparaît tout à fait possible, en complément.

Le dernier alinéa de l'article 69 de la Constitution prévoit en outre que le CESE, après « examen » de la pétition, « fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner ». On peut se demander si une telle formule implique que le Gouvernement et le Parlement soient informés des pétitions irrecevables. En réalité, les « suites » auxquelles il est fait allusion sont sans doute celles que propose le CESE à l'adresse des pouvoirs publics : il s'agit donc de l'avis de l'assemblée plénière du CESE. Aussi ne paraît-il pas juridiquement obligatoire d'instituer un mécanisme d'information du Gouvernement et du Parlement dès le stade de la recevabilité. Alternativement, un simple état annuel des pétitions pourrait être adressé par le Président du CESE aux pouvoirs publics.

#### 4<sup>ème</sup> étape : examen des pétitions recevables par le Conseil

Les pétitions recevables seraient instruites dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire par la section compétente sur désignation du bureau, et donneraient lieu, dans un délai fixé, à un rapport présenté à l'assemblée plénière. La section pourrait éventuellement auditionner l'auteur de la pétition en vue d'obtenir certaines précisions. L'assemblée plénière adopterait un avis dans lequel elle indiquerait au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il conviendrait d'y donner. Cet avis doit être publié au Journal officiel de la République française et sur le site Internet du CESE. Il pourrait être adressé par courrier électronique aux signataires.

L'ensemble de la procédure d'examen devrait être enserré dans des délais brefs, de l'ordre de 6 mois maximum à compter de la « déclaration de recevabilité ». Cette procédure pourrait, s'il y a lieu, justifier la convocation d'une séance plénière extraordinaire. En l'état, la pétition ne pourrait être examinée par l'assemblée restreinte ou la commission spéciale dont la création est proposée ci-dessus.

#### 5<sup>ème</sup> étape : suivi de l'avis

Chaque avis rendu sur une pétition devra faire l'objet d'un suivi par le Conseil, dont il rendrait compte sur son site Internet. Il incomberait au Gouvernement et au Parlement d'assurer un retour suffisant sur ce point.

Un retour d'expérience devrait être réalisé à l'issue d'une période de deux ans, afin de moduler le nombre des signatures en fonction du flux des pétitions et, en cas d'engorgement, de prévoir en outre la possibilité d'un examen par la nouvelle « commission spéciale ».

---

<sup>26</sup> On peut s'interroger sur le sort contentieux d'une telle décision. Un recours pour excès de pouvoir pourrait être regardé comme recevable dans la mesure où cette décision fait grief aux pétitionnaires. Mais le contrôle du respect de la condition numérique par le juge administratif serait bien fastidieux...

#### **IV. CONCLUSION**

La loi du 31 janvier 2007 a apporté un véritable bouleversement dans l'élaboration des normes sociales, en confiant aux partenaires sociaux un rôle initial et essentiel.

La loi du 20 août 2008 a posé les bases d'une remise en cause d'un paysage statutif de la représentation sociale qui portait en germe la disparition progressive de cette représentation.

Les conséquences de ces deux importantes dispositions législatives ne sont encore ni connues, ni susceptibles d'être évaluées avec précision, mais l'on peut affirmer sans risque qu'elles modifieront profondément les conditions du Dialogue Social en France.

De même, la récente réforme de la Constitution a ouvert la voie d'une transformation de la troisième Assemblée de la République qui, sans que cela soit toujours sans fondement, a souvent fait l'objet d'interrogations ou de critiques quant à son rôle, sa composition ou son mode de fonctionnement. La situation impose, sinon une thérapie de choc, au moins un traitement de fond. De manière générale, l'histoire démontre à l'envi que les demi-mesures n'ont d'autre effet que de perpétuer les failles du passé et d'en former de nouvelles pour l'avenir.

La réforme constitutionnelle est une chance pour le Conseil Economique, Social et Environnemental.

Mais cette chance ne pourra être véritablement saisie que par les Pouvoirs Publics, exécutif et législatif, car, au-delà des bonnes volontés individuelles, réelles, le propre d'une institution est toujours de chercher à se survivre, en l'état, à elle-même.

## **V. ANNEXES**

## **ANNEXE 1 : Lettre de mission**

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le **14 NOV. 2008**

*Monsieur le Conseiller,*

*Le Conseil économique et social permet d'associer les représentants des principales activités économiques et sociales à la définition de la politique du gouvernement. Il est ainsi un lieu de débat et de concertation sur l'ensemble des questions économiques et sociales.*

*Le Président de la République a souhaité que le CES ne reste pas à l'écart du mouvement de modernisation des institutions de notre pays.*

*La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a étendu la compétence consultative obligatoire du CES aux questions environnementales et a institué une saisine par voie de pétition citoyenne.*

*Le Président Jacques Dermagne, lors de son audition par le comité de réflexion, avait présenté les analyses du bureau du CES. Dans le prolongement de cette concertation, je vous invite à me faire des propositions, d'une part sur les modalités pratiques de mise en œuvre des missions nouvelles du CES, d'autre part sur la rénovation de sa composition afin de mieux asseoir sa représentativité.*

*Vous prendrez les contacts nécessaires tant au sein du CES en lien avec les différents groupes du CES qu'avec les représentants de la société civile qui souhaitent désormais être représentés dans cette assemblée consultative.*

*Je vous remercie d'avoir bien voulu accepter cette mission importante et sensible et je vous saurais gré de bien vouloir me remettre vos propositions d'ici le 15 janvier.*

*Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.*



Nicolas SARKOZY

Monsieur Dominique-Jean CHERTIER  
Directeur général adjoint,  
Chargé des affaires sociales et institutionnelles  
SAFRAN  
2, bd du Général Martin Valin  
75724 PARIS Cedex 15

**ANNEXE 2 : Liste des personnalités consultées et ayant accepté  
que leur nom figure dans le présent rapport**

**1 - Membres du Conseil Economique Social et Environnemental**

- M. le Président Jacques DERMAGNE
- M. Michel ROUSSIN (Groupe des personnalités qualifiées)
- MM. Daniel TARDY (Groupe des Entreprises Privées)  
André MARCON
- M. Gérard LABRUNE (Groupe de la CFE-CGC)
- MM. Jean LARDIN (Groupe de l'Artisanat)  
Jean-Claude CONDOU (Membre de Section Cadre de Vie)
- MM. Maurice RONAT (Groupe de la Mutualité)  
Jean-Pierre DAVANT
- Mme Marie-Suzie PUNGIER (Groupe CGT-FO)
- M. Dominique DUCROQUET (Groupe de l'Agriculture)
- M. François AILLERET (Groupe des Entreprises Publiques)
- MM. Alain VACONSIN (Groupe des Professions Libérales)  
Claude MAFFIOLI
- MM. Francis VANDEWEEGHE (Groupe de la CFDT)  
Jean-Marie TOULISSE
- M. Jean-Marc ROIRANT (Groupe des Associations)
- M. Denis VERDIER (Groupe de la Coopération)
- MM. Michel COQUILLION (Groupe de la CFTC)  
Guy FAZILLEAU
- M. Michel PAOLETTI (Groupe de L'Outre Mer)
- M. Henri FELTZ (Groupe des Français établis hors de  
France, de l'épargne et du Logement)
- M. Joseph GUIMET (Groupe de L'UNAF)
- M. Jacques DURON (Groupe de l'UNSA)

- M. Pierre-Jean ROZET (Groupe de la CGT)
- MM. Laurent CARTIER (Confédération Paysanne, siégeant parmi les personnalités qualifiées)  
et Christian BOISGONTIER

## **2 - Responsables d'organisations syndicales ou d'employeurs**

- M. Bernard THIBAUT CGT
- M. François CHEREQUE CFDT  
et Mme Anouscheh KARVAR
- M. Jean-Claude MAILLY CGT-FO
- M. Bernard VAN CRAEYNEST CFE-CGC
- M. Jacques VOISIN CFTC
- M. Alain OLIVE UNSA
- M. Gérard ASCHIERI FSU  
M. Pierre DUHARCOURT FNESUP
- M. Jean-Charles SIMON MEDEF (pour Mme Laurence PARISOT, empêchée)
- MM. Jean-Baptiste PREVOST UNEF  
Thierry LE CRAS
- M. Jean-François ROUBAUD CGPME
- M. Jean-François BERNARDIN Chambre de Commerce et d'Industrie

## **3 - Responsables d'associations environnementalistes**

- M. Robert LION Greenpeace France
- Mme Cécile OSTRIA Fondation Nicolas Hulot  
M. Thierry LIBAERT
- M. Sébastien GENEST France Nature et Environnement

## **4 - Responsables de Mouvements Culturels et Philosophiques**

- Monseigneur VINGT-TROIS Conférence des Evêques de France
- M. Mohammed MOUSSAOUI Conseil Français du Culte Musulman



**ANNEXE 3 : Evolution de la composition du Conseil économique et social depuis 1958**

Catégorie	1958	1962
<b>Ouvriers, employés fonctionnaires, techniciens</b>	<b>45</b>	Sans changement
<b>Entreprises industrielles, commerciales et artisanales</b>	<b>41</b>	
Entreprises industrielles	16	
Entreprises commerciales	9	
Entreprises publiques	6	
Entreprises artisanales	10	
<b>Entreprises agricoles</b>	<b>35</b>	
<b>Coopératives agricoles</b>	<b>5</b>	
<b>Classes moyennes</b>	<b>2</b>	
<b>Activités sociales</b>	<b>15</b>	
Associations familiales	8	
<b>Activités diverses</b>	<b>7</b>	
Coopératives de production	2	
Activités touristiques	1	
Activités exportatrices	2	
Organismes de développement régional	2	
<b>Personnalités qualifiées</b>	<b>15</b>	
<b>Personnalités qualifiées outre-mer</b>	<b>10</b>	
<b>Activités économiques algériennes et sahariennes</b>	<b>20</b>	<b>0</b>
<b>Activités économiques et sociales DOM TOM</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>205</b>	<b>200</b>

Catégorie	1984	2008
<b>Salariés</b>	<b>69</b>	Sans changement
<b>Entreprises</b>	<b>72</b>	
Entreprises privées non agricoles	27	
Entreprises publiques	10	
Artisans	10	
Exploitants agricoles	25	
<b>Mutualité, coopération et crédit agricoles</b>	<b>10</b>	
<b>Coopératives non agricoles</b>	<b>5</b>	
<b>Mutualité non agricole</b>	<b>4</b>	
<b>Professions libérales</b>	<b>3</b>	
<b>Activités sociales</b>	<b>17</b>	
Associations familiales	10	
Logement	1	
Epargne	1	
Autres associations	5	
<b>Français établis à l'étranger</b>	<b>2</b>	
<b>Personnalités qualifiées</b>	<b>40</b>	
<b>Activités économiques et sociales DOM TOM</b>	<b>8</b>	<b>11</b>
<b>TOTAL</b>	<b>230</b>	<b>233</b>

#### **ANNEXE 4 : Modes de désignation actuels des membres du CESE**

<b>Catégorie</b>	<b>Mode de désignation</b>
Salariés	Par les organisations syndicales (dont au moins un sur proposition des unions de cadres et techniciens s'agissant de la CGT, de la CFDT et de la CGT-FO), dont un représentant d'une organisation choisie par décret en Conseil d'Etat en matière agricole
Entreprises privées non-agricoles	Par accord entre le MEDEF, la CGPME et l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, dont un sur proposition du centre des jeunes dirigeants d'entreprise
Artisans	5 par l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat, 5 par accord entre les organisations professionnelles regroupées au sein de l'union professionnelle artisanale
Entreprises publiques	Par décret pris sur le rapport des ministres de tutelle (anciennement sur proposition du haut conseil du secteur public)
Exploitants agricoles	8 par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture, 11 par la FNSEA, 2 par les Jeunes agriculteurs, 2 par la Confédération paysanne, 1 par la Confédération nationale des syndicats d'exploitants familiaux et 1 par la Coordination rurale
Professions libérales	Par l'union nationale des associations des professions libérales
Mutualité, coopération et crédit agricoles	3 par la fédération nationale de la mutualité agricole, 5 par la Coop de France et 2 par la fédération nationale du Crédit agricole
Coopératives non agricoles	2 par la confédération générale des sociétés coopératives ouvrières, 2 par la fédération nationale des coopératives de consommateurs, 1 par la fédération nationale des sociétés coopératives d'habitations à loyer modéré
Mutualité non agricole	Par la fédération nationale de la mutualité française
Associations familiales	6 par l'union nationale des associations familiales, 4 désignés par les mouvements familiaux à recrutement général habilités à cet effet par l'UNAF
Logement	Par décret pris sur le rapport du ministre chargé du logement
Épargne	Par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances
Autres associations	Par décret sur proposition du conseil national de la vie associative
Activités économiques et sociales outre-mer	Par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'outre-mer, après consultation des organisations professionnelles locales les plus représentatives dont la liste est fixée par arrêté
Français de l'étranger	Par décret pris sur le rapport du ministre des affaires étrangères, après consultation du Conseil supérieur des Français de l'étranger
Personnalités qualifiées	Par décret en conseil des ministres, pris sur le rapport du Premier ministre

## **ANNEXE 5 : Note juridique relative au CES(E)**

### **I. CHOIX DU VECTEUR NORMATIF**

L'article 71 de la Constitution prévoit que la composition du CESE est fixée par une loi organique. L'ordonnance organique du 29 décembre 1958 se borne toutefois à énumérer les catégories socio-professionnelles représentées, à fixer le nombre de sièges dont dispose chacune d'elles et à prévoir que les représentants des entreprises et des salariés seront désignés par les organisations professionnelles les plus représentatives de chaque catégorie. Elle renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser la répartition et les conditions de désignation des membres du CESE.

Cette répartition entre le législateur organique et l'autorité réglementaire, qui laisse à cette dernière de larges marges d'appréciation et permet ainsi d'adapter la composition de manière plus fréquente, a été admise par le Conseil constitutionnel, sans doute parce que, en dépit de son statut constitutionnel, le Conseil économique, social et environnemental demeure un organe consultatif et que le pouvoir réglementaire est traditionnellement compétent en la matière (Cons. Const., n° 84-171 DC du 18 juin 1984). Bien que la catégorie des « salariés » ne soient pas ventilée comme celle des entreprises, il apparaît risqué juridiquement de prévoir une plus grande « subdélégation » au profit du pouvoir réglementaire, notamment en créant un grand ensemble « entreprises » indifférencié. D'ores et déjà, le décret peut « flécher » certains membres en désignant des organisations caractérisées par une certaine spécialisation, sous réserve de ne pas dénaturer la volonté du législateur organique : tel est le cas pour les salariés, la CGT, la CFDT et la CGT-FO étant tenues de désigner au moins un membre chacune sur proposition des organisations d'ingénieurs et de cadres et une organisation représentative des salariés agricoles désignée par décret en Conseil d'Etat bénéficiant par ailleurs d'un siège.

De la même façon, la loi organique, chargée de fixer les « règles de fonctionnement » du Conseil, renvoie de manière très large au décret en Conseil d'Etat, voire au règlement intérieur (approuvé par décret), la détermination de l'organisation et du fonctionnement : nombre et compétences des sections, reconnaissance des groupes de représentation, composition du bureau... Cette répartition a également été admise, implicitement mais nécessairement, par le Conseil constitutionnel dans la décision précitée.

Le recours à une loi ordinaire n'est pas nécessaire dès lors que les règles de composition, d'organisation et de fonctionnement du CESE ne mettent en cause aucune règle ou principe énuméré à l'article 34 de la Constitution (Cons. Const., n° 76-88 L du 3 mars 1976 ; n° 80-120 L du 30 décembre 1980). S'agissant du nouveau droit de pétition, il est toutefois souhaitable que la loi organique fixe l'essentiel des conditions auxquelles son exercice est subordonné. Le nombre minimum de signatures requis devrait à tout le moins être encadré par celle-ci.

## II. CONTROLE DU JUGE SUR LA DESIGNATION DES CONSEILLERS ECONOMIQUES ET SOCIAUX

Le juge contrôle la répartition des sièges opérée par le pouvoir réglementaire selon les modalités suivantes :

- q S'agissant des représentants des salariés et des entreprises<sup>27</sup>, pour lesquels le texte prévoit qu'ils sont désignés « par les organisations professionnelles les plus représentatives », le juge contrôle pleinement le caractère représentatif ou non (CE, 11 avril 1986, Fédération générale agro-alimentaire CFDT, p. 91), au regard de « l'ensemble des critères de représentativité » (CE, 11 avril 1986, Confédération française de l'encadrement CGC, Rec. CE tables, p. 675 ; CE, 28 janvier 1970, Fédération nationale des coopératives artisanales et Ressicaux, Rec. CE tables, p. 1137). Ce caractère ouvre droit à l'obtention d'un ou de plusieurs sièges. Toutefois, le choix du Gouvernement de retenir telle ou telle organisation au sein de celles qui répondent également aux critères de représentativité n'est pas susceptible d'être discuté devant le juge (CE, 11 avril 1986, Fédération générale agro-alimentaire CFDT, Rec. CE, p. 91, solution dont l'actualité n'est pas certaine et qui, en tout état de cause, est limitée à l'hypothèse d'un siège unique ou, à la rigueur, d'un nombre limité de sièges ne permettant pas de satisfaire les différentes organisations).
- q La répartition du nombre de sièges entre les organisations les plus représentatives est soumise à un contrôle restreint – erreur manifeste d'appréciation (même décision). Il appartient à l'autorité réglementaire de tirer les conséquences, dans la fixation des organisations admises à désigner des conseillers et leur nombre de sièges respectif, d'un changement dans la représentativité relative des organisations syndicales (CE, 31 janvier 1996, Fédération syndicale unitaire, Rec. CE tables, p. 699).

A cette aune, l'article 2 du décret du 4 juillet 1984, qui répartit les sièges de la catégorie « salariés » entre les organisations syndicales, ne paraît pas encourir la censure aujourd'hui, si l'on s'en tient à l'évolution de l'audience de chaque syndicat depuis 1982-1983, année de référence de la décision du 11 avril 1986 du Conseil d'Etat précitée, qui a estimé légale la répartition effectuée. On peut constater à cet égard le caractère particulièrement distant du contrôle juridictionnel.

---

<sup>27</sup> La notion d' « organisation professionnelle » a été conçue de manière large comme englobant les organisations regroupant les organismes consulaires, qui relèvent du droit public (CE, Assemblée, 17 avril 1970, Fédération nationale de la coiffure et des professions connexes de France, p. 258, à propos de l'Assemblée des présidents des chambres des métiers, pourtant élus par un collège comprenant des salariés).

	Répartition actuelle (en sièges)	Répartition / élections prud'homales 2008	Ecart	Répartition / élections CE 2005 - 2006	Ecart	Répartition / élections CE 82-83	Ecart
CGT	17	23	+ 6	16	-1	22	5
CFDT	17	15	- 2	14	-3	16	-1
FO	17	11	- 6	9	-8	8	-9
CFTC	6	6	0	5	-1	2	-4
CFE - CGC	7	6	- 1	4	-3	4	-3
UNSA	3	4	+ 1	-	-	-	-
SOLIDAIRES	-	3	+ 3	-	-	-	-
DIV SAL	2	1	- 1	-	-	-	-

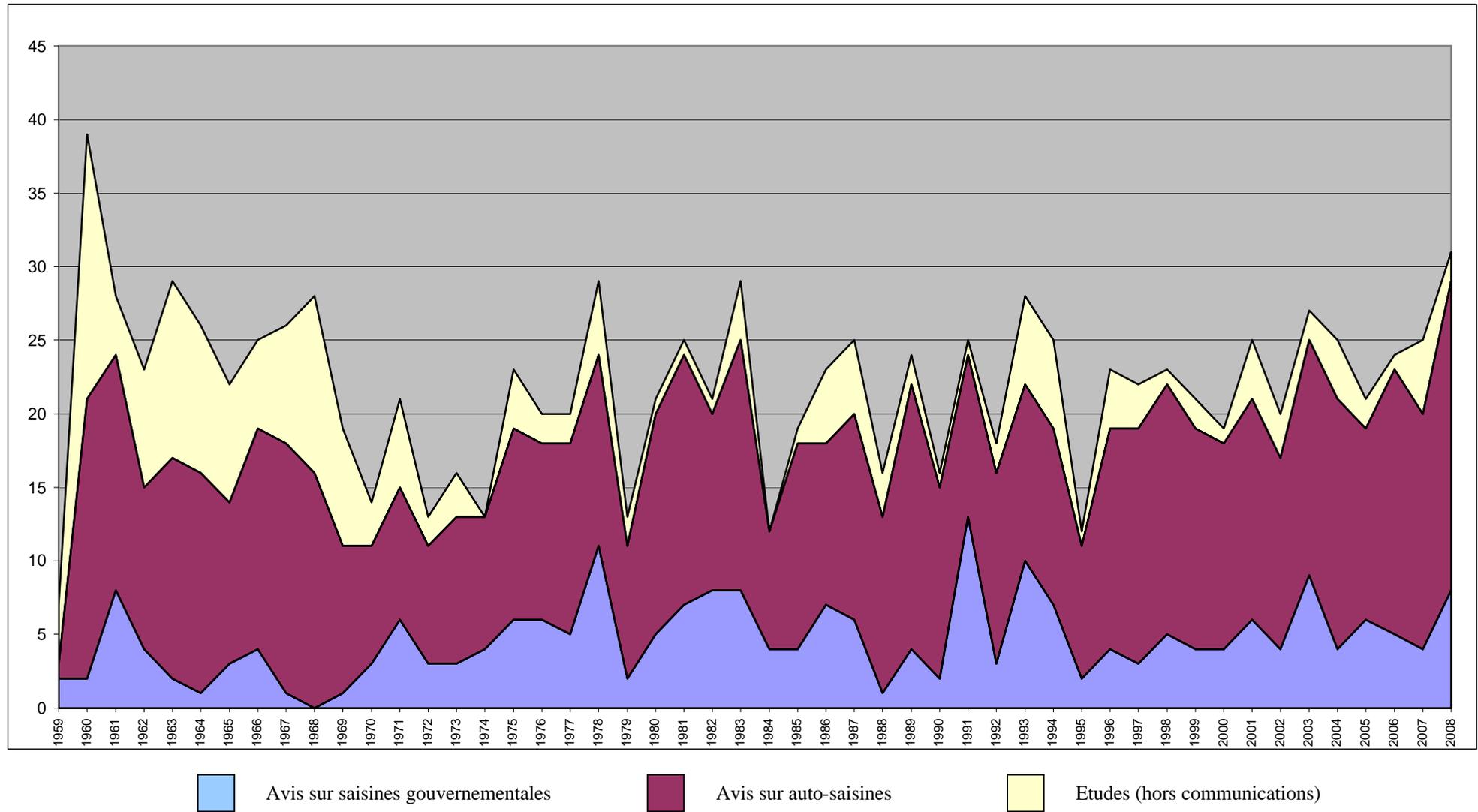
- q S'agissant des autres catégories, pour lesquelles les dispositions organiques ne fixent expressément aucun critère de choix, le juge exige une certaine représentativité en se fondant sur l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance organique, qui prévoit que le CES assure la « représentation des principales activités économiques et sociales ». Mais il n'exerce qu'un contrôle restreint (c'est-à-dire limité à l'erreur manifeste d'appréciation) sur cette représentativité et sur le choix du Gouvernement de retenir telle ou telle organisation professionnelle et de lui confier le soin de désigner elle-même les représentants d'une catégorie socio-professionnelle (CE, 11 avril 1986, Assemblée permanente des chambres des professions libérales, Rec. CE, p. 91).

La nomination des conseillers choisis par le Gouvernement est soumise au contrôle normal du juge (CE, 23 juillet 1993, Fédération des syndicats de polynésie française, s'agissant des représentants des activités économiques et sociales des DOM/TOM). Ce dernier s'assure, en particulier, que l'intéressé a exercé la profession ou les fonctions en rapport avec la catégorie qu'il est censé représenter (CE, 27 septembre 1985, Favie, Rec. CE, p. 700 : salarié d'une entreprise de transport ne pouvant représenter l'industrie ; CE, 23 octobre 1970, Thalmensy, Rec. CE, p. 1136 : instituteur ne pouvant siéger au titre de l'industrie hôtelière et touristique).

S'agissant des conseillers désignés par des organisations tierces, le Premier ministre est tenu de notifier au président du CES le nom des candidats désignés par les organisations admises à être représentées, sans pouvoir porter une appréciation sur les mérites du candidat (CE, 2 mai 1973, Confédération générale des syndicats indépendants, Rec. CE, p. 314). Il lui appartient toutefois de s'assurer que l'organisation était dûment habilitée à désigner un ou des conseillers et que la procédure de désignation a été respectée (notamment lorsque le texte prévoit que la désignation s'effectue sur proposition d'une organisation : CE, 5 janvier 1977, Fargier, Rec. CE, p. 4). Enfin, l'omission d'une consultation obligatoire prévue par les textes avant toute nomination au Conseil économique et social entache celle-ci d'irrégularité (CE, 11 mai 1973, Sanglier, Rec. CE, p. 344).

Une fois nommé, le conseiller ne peut, hors le cas de décès, de démission volontaire, d'incompatibilité ou de démission d'office en raison d'une faible assiduité aux séances, perdre son siège que s'il perd « la qualité au titre de laquelle il avait été nommé » (article 9 de l'ordonnance du 29 décembre 1958), ce qui inclut le cas d'un conseiller n'exerçant plus les fonctions qui ont justifié sa désignation (salarié devant entrepreneur, par exemple), mais non le cas où l'organisation qui l'a désigné (par exemple, une association) entend le « révoquer » (CE, Assemblée, 4 juillet 2003, Marcihacy, Rec. CE, p. 310).

## ANNEXE 6 : Evolution des saisines du CES par type



Sources : Rapports annuels du CES et données fournies par le CES. Les données relatives aux années 1959 – 1994 correspondent à la période de septembre à juillet. Exemple de lecture : pour l'année 1995, le CES a rendu 2 avis sur saisines gouvernementales et 9 sur autosaisines, et a adopté 1 étude. Les études peuvent être demandées par le Gouvernement mais elles résultent dans la plupart des cas d'une auto-saisine, en particulier depuis 1963.