

Rapport au Premier ministre du comité prévu à l'article 7 de la loi organique du 15 janvier 2021

https://cabinetpm.hosting.augure.com/Augure_CabinetPM/r/ContenuEnLigne/Download?id=CF70D862-C87D-44B9-B7F8-1F3C932860A1&filename=Rapport%20CESE%20-%2004.03.2021.pdf

Pour un nouveau CESE

Par Jean-Denis Combrexelle, président, Erwan Balanant, Arnaud de Belenet, Patrick Bernasconi, Pascale Coton, Nicole Dubré-Chirat, Muriel Jourda, Jacques Landriot, Jean-Yves Leconte, Gérard Terrien, Cécile Untermaier. Avec la collaboration de Benjamin Maurice, Fabio Gennari et Marie-Annik Pochat

La réforme du Conseil économique, social et environnemental passe par une refonte de sa composition, avec l'appui d'un comité chargé d'éclairer le choix des organisations appelées à y siéger.

Le Conseil économique, sociale et environnemental : une institution longtemps malconnue des Français mais essentielle.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est issu du Conseil national économique. Créé en 1925, il avait dès son origine pour but de permettre à la société civile organisée d'avoir voix au chapitre dans les décisions des pouvoirs publics. Il fut inscrit, pour la première fois, dans la Constitution de la IV^{ème} République. Certaines caractéristiques de cette institution bientôt centenaire n'ont guère évolué depuis sa création. Le CESE s'attache à produire des avis et une documentation de qualité en vue d'éclairer la décision politique. À côté de l'Assemblée nationale et du Sénat qu'il complète plus qu'il ne les concurrence, il apporte une vision étayée et prospective des enjeux de son temps. En dépit du sérieux de ses travaux, il était une institution mal connue des Français, tant s'agissant de sa composition, que de ses missions et de son fonctionnement¹ mais cette tendance s'efface². Le titre XI de la Constitution est aujourd'hui consacré au CESE. Sa composition et son fonctionnements ont renvoyés, par l'article 71 de la Constitution, à une loi organique. Sa mission principale consiste, par des avis, rapports et études, à éclairer les choix économiques, sociaux et environnementaux du Gouvernement et du Parlement. Les articles 69 et 70 de la Constitution et l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental, prévoient quatre modes de saisine du CESE. À l'initiative du Gouvernement, une saisine obligatoire du CESE est prévue sur les projets de loi de plan ou de programmation à caractère économique, social et environnemental. Une saisine facultative du CESE est possible d'une part, à l'initiative du Gouvernement, sur les projets de loi, d'ordonnance, de décret ou les propositions de loi entrant dans le domaine de sa compétence ainsi que sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques et, d'autre part, à l'initiative du Gouvernement ou du Parlement, sur tout « problème » de caractère économique, social ou environnemental. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, le CESE peut également être saisi directement par les citoyens par voie de pétition de toute question relevant de son champ de compétence. L'article 4-1 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 précise que, pour être recevable, la pétition doit être signée par au moins 500 000 personnes majeures de nationalité française ou résidant régulièrement en France. Cette procédure n'a, à ce jour, jamais abouti à un avis du CESE. Enfin, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958, « le Conseil économique, social et environnemental peut, de sa propre

initiative, appeler l'attention du Gouvernement et du Parlement sur les réformes qui lui paraissent nécessaires ». L'autosaisine représente actuellement l'écrasante majorité des travaux du CESE (79,2 % en 20193).

.../...

(Page 12) Plusieurs évolutions de la société française rendent indispensable la réforme de la composition du CESE.

L'idée de refondre la composition du CESE et de donner un nouvel élan à sa mission a été portée très tôt par l'actuelle majorité présidentielle. Il est indéniable que le mouvement des gilets jaunes, à partir de novembre 2018, et le grand débat national qui l'a suivi ont été propices à une réflexion renouvelée sur l'aptitude des institutions à se faire l'écho des aspirations des Français. L'actuelle réforme du CESE doit en partie son aboutissement à cet événement. Le mouvement des gilets jaunes, dont les causes sont multiples et les origines difficilement identifiables, traduit à tout le moins un sentiment de défiance à l'égard du fonctionnement des institutions de la République. Il manifeste, selon les mots de Jérôme Fourquet, un phénomène d'« archipélisation »⁸ de la société française que les pouvoirs publics peinent à appréhender et à résorber. Le grand débat national a mis en évidence un sentiment de distance entre les décideurs publics et les citoyens et le souhait de plus en plus affirmé d'une partie des Français de prendre part plus directement à la décision publique. Le CESE ne saurait être, à lui seul, une réponse suffisante à cette aspiration. Toutefois, en tant qu'espace de représentation de la société civile, il est peut-être l'une des institutions les plus à même de s'en saisir. Il doit, pour asseoir sa légitimité et apporter tout son concours à la décision publique, prendre en compte les préoccupations d'un plus grand nombre possible de Français. Il doit être en mesure de connaître intimement, par la voix des organisations représentées et des personnes appelées à y siéger, les réalités territoriales, géographiques et culturelles de tout le territoire français, en métropole comme en outre-mer, dans les villes, en zone périurbaine et dans les campagnes. Le sentiment de relégation de l'une quelconque des composantes du territoire national ne devrait à l'avenir pas pouvoir échapper à l'observation du CESE. Cette ambition nécessite que le CESE soit à l'écoute de tout le pays et qu'il s'appuie, comme il le fait déjà, sur le précieux relais des CESER. Elle nécessite que sa composition ne se limite pas à quelques organisations aux faibles relais locaux et à l'implantation incertaine. Mais elle ne peut, surtout, porter ses fruits que si la parole du CESE est écoutée par les décideurs publics, s'ils ont l'intime conviction que se trouvent en son sein, parmi ses membres, des visions plurielles, lucides et pertinentes de la société française.

Le CESE doit également être en mesure de prendre en compte la dimension écologique nécessaire à toutes les réformes. La nouvelle composition du CESE le permettra assurément en laissant une place plus importante à la composante environnementale. Elle ne doit cependant pas conduire à opposer de façon stérile les représentants au titre de l'écologie à ceux des autres catégories de la société civile organisée représentées au CESE. Chaque membre du CESE a la charge, quelle que soit la catégorie pour laquelle il est désigné, de tenir compte, à parts égales, des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Le comité ne peut qu'insister sur l'absolue nécessité, pour les membres du CESE, de respecter les valeurs qui ont fait sa force jusqu'à présent : la capacité au dialogue, la recherche permanente de consensus et de solutions pragmatiques. Dans ces conditions, le CESE est appelé à devenir une caisse de résonance incontournable des aspirations écologiques des Français, de leur souhait de préserver la biodiversité et d'apporter une attention particulière aux conditions de vie du monde rural. Le CESE a également vocation à tenir compte des évolutions de la famille et de toutes ses composantes. Les changements et la diversification des formes de vie familiale en France ont été essentielles depuis les années 1970. Le CESE, s'il a su appréhender ces évolutions, ne doit jamais perdre de vue l'objectif de refléter, le plus possible, la diversité des familles et les attentes de toutes ses composantes. À ce titre, la

représentation de la jeunesse aura dans sa prochaine composition un rôle décisif dans la crédibilité du CESE. Cette dimension doit en effet être prise en compte avec la plus grande attention à l'heure où les conséquences de longs mois de crises sanitaires sur la jeunesse sont à l'évidence immenses, quoiqu'encore difficiles à mesurer. Alors que le système de retraite fait l'objet de débats nourris en France, l'ouverture vers les préoccupations des seniors doit également être plus marquée dans la prochaine mandature. La crise sanitaire que traverse la France au moment de la rédaction de ce rapport doit aussi pouvoir trouver un écho dans la prochaine composition du CESE⁹. Cela passe bien sûr par une représentation d'organisations impliquées dans le domaine de la santé mais aussi par une prise en compte de thématiques telles que l'anticipation et la gestion des crises. Le CESE n'a pas vocation à être un comité de spécialistes ou de scientifiques. Il pourrait toutefois s'enrichir, par des auditions comme il le fait déjà, voire par un représentant issu du monde scientifique, de visions complémentaires des questions de santé. La crise sanitaire a mis en valeur, plus ou moins directement, des thèmes qui avaient pour la plupart été déjà pris en compte dans les précédentes composantes du CESE mais qui pourraient l'être encore davantage. Ainsi, si l'attention portée au CESE sur les enjeux numériques n'est pas nouvelle, l'extraordinaire accélération récente du recours au télétravail et aux outils numériques dans la vie courante doit inciter le CESE à s'intéresser avec un œil nouveau à ces questions. Par ailleurs, certains secteurs particulièrement touchés par la crise sanitaire, tels que la culture par exemple, devraient pouvoir trouver une oreille attentive parmi les membres du CESE. La crise sanitaire doit enfin inciter le CESE à se préoccuper dans ses avis, plus encore qu'il ne le faisait déjà, des publics les plus fragiles et à tenir compte de leurs difficultés. La pauvreté, le handicap, l'exclusion et le non-recours aux droits devraient ainsi être mieux représentés dans la prochaine mandature¹⁰. En la matière, si les effets de la crise sont encore difficiles à mesurer, il y a fort à parier que les prochaines personnalités nommées au CESE auront, plusieurs années durant, à s'interroger sur la capacité de notre pays et de son système social à ne pas laisser de côté les plus démunis¹¹. Cette liste de quelques thèmes qu'il a semblé important au comité de mettre en valeur n'est pas exhaustive, comme en témoignent les organisations figurant dans les recommandations ci-après. Le comité tient à remercier les chercheurs et universitaires qu'il a sollicités et qui ont bien voulu attirer son attention sur certaines composantes de la société civile jusqu'alors insuffisamment représentées au CESE.

Cette réflexion sur les grandes dynamiques sociologiques à prendre en compte à chaque renouvellement du CESE doit être menée au long cours. Elle ne peut se résumer, au-delà de ce que prévoit la loi organique, à une réflexion ponctuelle, quelques mois avant chaque nouvelle mandature. Il est vital pour le CESE de s'appuyer, chaque fois que cela est possible, sur tous les capteurs lui permettant de prendre le pouls de la société française et d'en tenir compte à chaque renouvellement de ses membres.

1 - Ce constat a notamment été étayé par le rapport remis au président de la république le 15 janvier 2009 par Dominique-Jean Chertier intitulé Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental.

2 - une enquête opinion way pour le CevlPoF de février 2021 confirme la confiance que les Français placent dans le CeSe.

3 - rapport n°13 (2020-2021) du Sénat fait par Mme Muriel Jourda au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique relatif au Conseil économique social et environnemental, déposé le 7 octobre 2020.

7 - La moyenne d'âge des conseillers siégeant au CeSe est, par exemple, la même que celle des députés⁸ - L'Archipel français, Naissance d'une nation multiple et divisée, Jérôme Fourquet, Seuil, 2019

9 - Le CeSe en a d'ailleurs pris acte dès l'été 2020, comme en témoigne son rapport annuel sur l'état de la France en 2020 intitulé « Se donner un nouveau cap ».

10 - voir notamment, sur la prise en compte de ces thématiques : Alain Ehrenberg, La Société du malaise, 2010

11 - voir notamment, pour l'identification des défis sociaux après la crise sanitaire : Gérard Mermet, Réinventons l'avenir ! Pour un Grand Pacte de Solidarité post-covid, 2021.