

N° 824

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 août 2013

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

supprimant le Conseil économique, social et environnemental,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON,

Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis soixante-sept ans, notre organisation institutionnelle comporte une « troisième assemblée constitutionnelle ». Il s'agit du Conseil économique devenu Conseil économique et social puis Conseil économique, social et environnemental. Il est censé être l'instrument de ce que l'on appelle aujourd'hui, la démocratie participative.

Périodiquement réformée, souvent critiquée mais surtout largement ignorée, cette institution n'a jamais réussi à trouver sa place dans le débat public. Au début de 2009, le rapport Chertier¹ s'ouvrait sur le constat de « l'utilité controversée » du Conseil économique et social mis en place par la Constitution de 1958 et sur son « défaut de représentativité ».

En dépit de la réforme opérée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et par la loi organique du 28 juin 2010, ce constat sévère garde toute sa pertinence. La revalorisation attendue de la création du Conseil économique, social et environnemental (CESE) n'a pas eu lieu.

Les modestes ajustements de la composition du nouveau CESE ont essentiellement porté sur l'adjonction de quatre représentants des jeunes et des étudiants et de dix-huit représentants des associations et fondations environnementales. Ils ne peuvent suffire à garantir sa représentativité, non plus que les progrès de la parité hommes-femmes.

Comment d'ailleurs, parvenir à une représentation globale et incontestable des composantes multiples et inégalement organisées de la société civile ? C'est sur la conception même d'une assemblée unique assurant une telle représentation qu'il faut s'interroger.

¹ « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental », rapport au Président de la République de M. Dominique-Jean Chertier (15 janvier 2009).

Il faut surtout regretter que la réforme n'ait pas été l'occasion de revenir sur la présence, au sein de la « troisième assemblée », de 40 personnalités qualifiées nommées par le Gouvernement, dont par le passé, le choix souvent contestable a contribué à décrédibiliser le CESE. Certaines des nominations effectuées en octobre 2010 ont malheureusement démontré que le CESE continuait à pâtir de ces pratiques déplorables.

De même, le maintien, sous la nouvelle dénomination de « personnalités associées », des anciens « membres de section », eux aussi désignés par le Gouvernement, ne conforte ni la représentativité ni la légitimité du CESE.

L'examen de l'activité du Conseil depuis la révision constitutionnelle ne convainc pas non plus de l'effet de sa réforme sur son rôle et son utilité. Le rythme de cette activité est demeuré inchangé : par an, le CESE rend une vingtaine d'avis et élabore des études en nombre variable mais généralement plus restreint.

Le plus inquiétant est que ces travaux continuent de résulter majoritairement d'auto-saisines. La révision constitutionnelle ne semble pas avoir créé une tendance de fond à l'augmentation du nombre de saisines gouvernementales.

À la fin du mois de mai 2013, sur seize saisines en cours concernant des avis (auxquelles s'ajoutent treize saisines relatives à des études), on ne compte qu'une saisine émanant du Gouvernement, tandis que deux seulement des neuf avis publiés depuis le début de 2013 ont été rendus à la suite d'une saisine gouvernementale. Depuis la révision constitutionnelle, on ne relève qu'un seul exemple de saisine parlementaire (par l'Assemblée nationale). De plus, la première et récente tentative de saisine par voie de pétition n'a pas prospéré.

Comme avant lui le Conseil économique et le Conseil économique et social, le CESE reste donc peu consulté et peu entendu. En outre, il est « concurrencé » par de multiples formes ou instances de consultation ou de concertation jugées plus efficaces, mieux adaptées au temps de la décision politique, plus réactives ou plus médiatiques : organes consultatifs à compétence sectorielle, Grenelle de l'environnement, états généraux ou assises tenus sur des sujets divers, grande conférence sociale, commissions d'experts...

Tout récemment encore, on a créé un Commissariat général à la stratégie à la prospective, héritier lointain du Commissariat au plan qui avait en son temps concurrencé le Conseil économique. Cette nouvelle instance de réflexion et de concertation est entre autres chargée de favoriser « la large participation de l'ensemble de la société française à la réflexion sur l'avenir ».

La présente proposition de loi constitutionnelle a donc pour objet de renoncer à une construction institutionnelle qui n'a jamais fait la preuve de son efficacité et de supprimer le CESE, ce qui présenterait deux avantages immédiats :

- ouvrir la voie à une réflexion renouvelée sur l'organisation et le fonctionnement de la démocratie participative ;
- réaliser une économie budgétaire non négligeable, la dotation budgétaire du Conseil économique, social et environnemental s'élevant, pour 2013, à environ 37,5 millions d'euros.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

- ① I. – Le titre XI de la Constitution est abrogé.
- ② II. Le titre XI *bis* de la Constitution devient le titre XI de la Constitution.