

# QUEL AVENIR POUR LE CESE ?

**Instance parfois méconnue, peu entendue et souvent critiquée, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) a fait l'objet d'une nouvelle réforme en janvier dernier. Désormais à la tête du Palais d'Iéna, Thierry Beaudet, ancien président de la Fédération nationale de la mutualité française, a accepté de nous rencontrer. De quoi aborder en toute franchise plusieurs questions essentielles. Alors que les partis politiques ne parviennent plus à représenter la parole du citoyen, le Cese est-il à même d'être plus efficace ? Quel avenir pour cette institution au regard des nouveaux enjeux sociaux, sociétaux et environnementaux ?**

PAR CHRISTOPHE ROBERT



Récemment réformé, le Cese est aujourd'hui composé de 175 conseillers, contre 233 auparavant.

**D**e la crise des Gilets jaunes à l'organisation de plus de 10 000 réunions locales sur le terrain avec les citoyens dans le cadre du Grand débat national, en passant par la Convention citoyenne pour le climat, l'actualité de ces dernières années témoigne d'une préoccupation gouvernementale à expérimenter de nouveaux modes d'exercice de la démocratie. Mais en impliquant directement les citoyens pour recueillir leurs critiques et leurs propositions, ces nouveaux modes paraissent avoir laissé de côté non seulement les partis politiques traditionnels, mais également les représentants de la société civile. Or, si le désintérêt des citoyens pour les premiers semble effectivement se confirmer scrutins après scrutins, il apparaît en revanche plus difficile de comprendre la mise à l'écart d'une instance dont l'origine remonte à 1925 avec le Conseil national économique. À l'époque, celui-ci regroupait des syndicalistes ouvriers, des chefs d'entreprises et des représentants du monde agricole et associatif, alors réunis pour élaborer un "nouveau droit social français". Après avoir été supprimé par le gouvernement de Vichy, ce conseil sera rétabli en 1946 pour devenir le Conseil économique, puis le Conseil économique et social en 1958 et, enfin, le Conseil économique, social et environnemental (Cese) en 2008.

### UNE INSTANCE CRITIQUÉE

En dépit de sa légitimité historique et de ses évolutions successives, le Cese semble avoir encore du mal à faire l'unanimité. Il fait même au contraire l'objet de critiques tous azimuts, aussi régulières que sévères depuis plusieurs années. Ainsi, dans un rapport remis au président de la République, le 15 janvier 2009, intitulé, *"Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental"*, Dominique-Jean Chertier jugeait déjà ce conseil "chahuté, voire miraculé". Surtout, selon l'ancien directeur général de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic), les travaux du conseil passeraient "largement inaperçus, de l'opinion publique, assurément, mais aussi, ce qui est plus préoccupant, des pouvoirs publics". Et du côté des critiques à l'égard du Cese, celles de la Cour des comptes se sont montrées particulièrement cinglantes. En témoignent les rapports successifs des sages de la rue Cambon à l'encontre du Palais d'Iéna. À commencer par son rapport annuel de 2010 dans lequel la Cour des comptes passait au crible la caisse de retraite des anciens membres du Conseil économique, social et

environnemental. En cause, un dispositif de retraite complémentaire particulièrement favorable, essentiellement financé sur fonds publics, faisant surtout "peser sur l'État un risque budgétaire estimé à 218 millions d'euros" pour les droits acquis par quelque 1 086 bénéficiaires. Cinq ans plus tard, dans son rapport annuel du 11 février 2015, c'est au niveau de rémunération des agents du Cese que s'intéressaient les juges. Y était notamment pointé du doigt un niveau de rémunération "sans équivalent dans la fonction publique" composé de nombreuses primes (indemnités de séance, prime de départ à la retraite, prime de naissance, prime de mariage, prime de vacances, primes de fin d'année), le tout pour "un temps de travail inférieur à la durée légale". "La place du Cese auprès des pouvoirs publics n'a guère évolué", relevait encore la Cour des comptes, précisant que celle-ci restait "caractérisée par la faiblesse du nombre des saisines gouvernementale". "La Cour des comptes étrille le Cese", titraient alors *Les Echos* dans son édition du 11 février 2015.

À ces critiques sont venues s'en ajouter d'autres plus récentes de la part du Parlement. "Le Cese peine à trouver sa place", note ainsi la sénatrice Muriel Jourda dans son rapport du 7 octobre 2020, soulignant au passage que "le Cese ne constitue pas la troisième chambre du Parlement et n'aspire pas à le devenir : seuls l'Assemblée nationale et le Sénat disposent de la légitimité conférée par l'élection au suffrage universel et peuvent exercer la souveraineté nationale". En clair, chacun à sa place. Il y a quelques semaines encore, dans son rapport du 7 octobre 2021 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2022, le député Laurent Saint-Martin a expressément invité le Cese "à s'engager pleinement à un effort d'amélioration de la qualité, de l'exhaustivité et de la lisibilité de l'information", afin de permettre une vision précise et détaillée de ses dépenses. Quelques mois auparavant, le 26 mai 2021, l'Assemblée nationale avait d'ailleurs déjà lancé un premier avertissement au Cese, regrettant que "la lisibilité des documents budgétaires, aux chiffres parfois erronés, demeure discutable, et le suivi des reports et dépenses pluriannuelles impossible".

### UNE RÉFORME RÉCENTE

Au milieu de ce vent de critiques, certains sont même allés jusqu'à demander la suppression pure et simple du Cese. Comme les sénateurs Hervé Mariton en 2010 ou encore Jean-Louis Masson dans une proposition de loi déposée le 26 août 2013. Les raisons invoquées



à l'époque par ce parlementaire pour supprimer ce qu'il considérait comme "une construction institutionnelle qui n'a jamais fait la preuve de son efficacité" étaient d'"ouvrir la voie à une réflexion renouvelée sur l'organisation et le fonctionnement de la démocratie participative", mais également de "réaliser une économie budgétaire non négligeable". À défaut d'arriver à cette solution extrême, il était pour le moins difficile de ne pas sérieusement envisager de réformer en profondeur le Cese. Voilà qui est désormais chose faite avec la loi organique du 15 janvier 2021 qui a pris effet en avril dernier. Au programme de cette réforme : réduction du nombre des conseillers, passé de 233 à 175, création d'un code de déontologie applicable à ses membres ainsi qu'à toutes personnes extérieures participant aux travaux du conseil, faculté de consultation élargie du Cese, simplification de sa saisine par voie de pétition ou encore possibilité du tirage au sort pour déterminer les participants à ses travaux. C'est donc dans le cadre d'un Cese réformé que, le 18 mai 2021, les 175 conseillères et conseillers se sont réunis pour la séance plénière d'installation de la mandature 2021-2026. L'occasion d'élire leur nouveau président en la personne de Thierry Beaudet mais également un bureau renouvelé. Le nouveau président ne cache pas sa détermination quant à la nécessité de défendre son institution (lire interview page 20), compte tenu en particulier de son attachement aux questions sociales. "Sur le plan de l'humain et des nouveaux repères collectifs, l'histoire du Cese plaide pour le Cese", nous confie Thierry Beaudet, qui rappelle : "C'est ici, avec Joseph Wresinski, qu'a été donnée une nouvelle définition de l'extrême pauvreté qui a été reprise par l'ONU. Par ailleurs, de nombreux grands

avis du Cese mettent au cœur la nécessaire fraternité passant notamment par de la cohésion sociale, de la cohésion territoriale et de l'attention à l'égard de celles et ceux qui sont les plus fragiles".

### UNE UTILITÉ RESTANT À PROUVER

Il est vrai que le Cese produit régulièrement d'importants rapports et avis. À l'exemple de celui du 27 janvier dernier intitulé "Climat, neutralité carbone et justice sociale" au sujet de ce qui était alors le projet de loi "Climat et résilience". Dans son avis, le Cese n'hésitait pas, à son tour, à se montrer particulièrement critique à l'égard des choix gouvernementaux en soulignant : "Alors qu'il faudrait tripler le rythme annuel de réduction des émissions et les diviser par six d'ici 2050, les mesures apparaissent souvent limitées, différées, ou soumises à des conditions telles que leur mise en œuvre à terme rapproché est incertaine. Les rares estimations d'impact fournies font apparaître leur insuffisance". Plus récemment, le Rapport annuel sur l'état de la France du Cese a mis en lumière les vulnérabilités que les crises sanitaire, économique, sociale et environnementale ont révélées. Un constat sévère qui soulignait en particulier "l'exiguïté et l'insalubrité des logements, qui pointent la nécessité d'accélérer les rénovations et de repenser l'organisation des territoires", "le potentiel méconnu des territoires mis en lumière pendant la crise" ou encore "la faiblesse croissante de la cohésion sociale". Force est cependant de reconnaître que ces documents n'ont malheureusement pas fait beaucoup de bruit. "C'est moins la qualité des avis du Cese qui est en jeu que leur visibilité et le suivi de leur mise en œuvre", considère en ce sens la sénatrice Muriel Jourda. "L'une des critiques que l'on peut nous

# “LE CESE CONCOURT À REDONNER DE L’INTENSITÉ DÉMOCRATIQUE ”

## Questions à Thierry Beaudet, président du Cese

**Le Jas :** En tant que président d’un “nouveau” Cese, quelle est votre analyse de la société actuelle ?

**Thierry Beaudet :** Le Cese est nouveau par sa composition, moins de membres mais plus d’organisations et plus de champs de la société civile y sont représentés. Citons les acteurs de l’économie nouvelle, des acteurs du monde de la diversité (Agence pour la diversité entrepreneuriale, Mozaïc RH, Nos quartiers ont des talents...). Le nouveau Cese donne une belle image de tous les visages de notre pays. Un nouveau Cese par ses missions également puisqu’il devient désormais le lieu privilégié de la participation citoyenne. À bien des égards, notre pays est tendu, bloqué, avec une véritable incapacité à délibérer collectivement sereinement et à faire émerger des solutions partagées. On est toujours en période de Covid et cette période démontre la capacité de notre pays à agir sous la contrainte, mais il me semble que nous n’arrivons pas à nous projeter, à résorber les fractures, ni à construire des décisions et des réformes qui soient acceptées.

Nous vivons un incroyable paradoxe démocratique dans lequel les Français sont de plus en plus éloignés des urnes. Rappelons que 87 % des jeunes de 18-24 ans ne sont pas allés voter lors des dernières élections départementales et régionales. Il y a un éloignement des urnes alors que jamais nos concitoyens n’ont autant cherché à être auteurs des décisions qui les concernent. En d’autres termes, l’éloignement des urnes ne signifie pas que nous sommes dans un pays où l’on ne s’engage pas. Les jeunes s’engagent, par exemple,



© Kárin Baumann

Nouveau président, depuis le 18 mai 2021, d’un Conseil économique, social et environnemental réformé par la loi organique du 15 janvier 2021, Thierry Beaudet a accepté de rencontrer *Le Jas* pour répondre à nos questions.

en faveur de l’environnement ou encore en faveur de l’égalité femmes-hommes. Un éloignement des urnes mais pas d’apathie pour autant.

Je nourris une forte inquiétude quant à la démocratie et je pense que la question de la revivification de notre démocratie est la première des batailles à mener. Quand j’observe la manière dont les uns et les autres s’expriment dans cette période un peu parti-

culière que nous vivons, puisqu’elle précède les élections présidentielles, je crains deux écueils : pour certains, l’efficacité avant la démocratie ; pour d’autres, le populisme comme seul horizon. Il existe de par le monde des régimes qui, pour faire face à la réalité, font fi de la démocratie, et d’autres qui font fi de la réalité tout court. Si je devais illustrer, je dirais que ni Singapour ni la Hongrie ne constituent des modèles pour notre pays.

L’utilité du Cese est d’abord là : il concourt à redonner de l’intensité démocratique. Il faut faire vivre la démocratie au-delà des partis, au-delà du Parlement, pour sortir d’une démocratie par spasmes et instituer une démocratie plus continue et plus ouverte. Il faut inclure dans la fabrique de la décision ceux qui sont à la fois les sujets et les acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques. Le démocratie est un régime vivant, il faut expérimenter et innover pour trouver de nouvelles façons de faire démocratie entre deux échéances électorales. Dans un tel contexte, le Cese est un lieu où l’on prend le temps de délibérer, pour construire en nous inscrivant dans le temps long avec une vision de l’action.

### **Le Jas : En quoi le Cese pourra-t-il mieux peser à l'avenir sur les décisions publiques ?**

**T.B. :** En observant les actuels candidats aux élections présidentielles, on a le sentiment que pour exister ils n'ont d'autre objectif que de se distinguer, de se démarquer, pour ne pas dire de se séparer. Or, notre société souffre de toutes ces fractures et ces séparations avec des territoires de vies et de pensées qui n'ont plus de frontière commune. Et nous, au Cese, nous sommes nommés pour représenter l'ensemble de la société civile. Nous regardons le monde depuis des endroits différents, mais nous mettons toute notre énergie pour essayer de converger et de rassembler. Pour recréer de la cohésion dans notre pays, on ne peut pas se contenter d'une vision statistique ou d'une vision experte. S'il suffisait d'une telle

vision, un certain nombre de grandes réformes auraient trouvé à s'appliquer. Je constate que, le plus souvent, des réformes votées par le Parlement sur la base de ces statistiques et de ces travaux experts, ne parviennent pas à se déployer car elles ne sont ni comprises ni acceptées par les Français. Au Cese, nous pouvons allier expertise technique et vision statistique avec l'expérience de terrain des acteurs de la société civile, avec le ressenti, le vécu et l'émotion pour reprendre les termes de Rosanvallon. C'est cela que nous pouvons faire. Les Français veulent être acteurs de ce qui les concerne, pouvoir peser sur la co-construction des décisions publiques. Ils veulent pouvoir dire leur vécu et leur ressenti, ce qui est une des conditions de l'acceptabilité des réformes. Le Cese peut jouer un rôle décisif de ce point de vue.

faire est d'être une institution qui produit de nombreux avis mais qui a tendance à passer à l'avis suivant une fois son travail publié", reconnaît aujourd'hui Thierry Beaudet. "Nous devons effectivement être moins discrets et mieux porter nos sujets dans la société pour en faire de véritables sujets de débat public", ajoute le nouveau président.

Sans doute est-ce au Cese, fort de son indépendance et de sa liberté de parole, qu'il revient aujourd'hui de prouver son utilité. Mais à l'heure où nombre de nos concitoyens appellent de leurs vœux une meilleure prise en compte des attentes locales, il serait difficile de concevoir l'avenir du Cese sans une meilleure prise en compte des travaux de ses homologues régionaux : les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser). Ces 23 assemblées consultatives, qui représentent les "forces vives" à l'échelon régional, ont, en effet, pour mission "d'informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales", comme le prévoit le Code général des collectivités territoriales (article L.4134-1). Instances incarnant la voie de la décentralisation, ces Ceser, outre leur pouvoir de contrôle du budget des régions (les Ceser étant saisis pour avis préalable au vote), produisent régulièrement, eux-aussi, de nombreux rapports qui mériteraient d'être largement soutenus et relayés par

le Cese. À l'exemple du Ceser de Normandie qui, après avoir publié en mai 2021 un rapport sur la "Stratégie nationale de la biodiversité 2021-2030", planche aujourd'hui sur les questions de la jeunesse, de l'hydrogène et des conséquences du Brexit. À l'exemple aussi du Ceser Grand-Est, qui s'est intéressé en avril dernier à la problématique de l'eau dont la gestion s'est largement complexifiée avec la consécration de la compétence des intercommunalités en ce domaine avec la loi NOTRe du 7 août 2015. À l'exemple encore du Ceser de la Région Centre et de ses "Mesures d'urgence en faveur de la jeunesse" suite à la crise sanitaire présentées le 15 février 2021, ou encore l'étude du Ceser Pays de la Loire du 25 mars 2021 consacrée à "La promotion et la prévention santé-sociale". Alors que chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître les dangers liés à l'excès de centralisation, comment ne pas concevoir de tirer profit de cette intelligence collective territoriale dans le cadre des réformes auxquelles aspire toute notre société ? Sans nul doute est-ce aussi de cette nécessaire prise en compte des réalités du terrain que dépendra l'avenir du Cese. "La transition environnementale constitue le fil rouge de nos orientations stratégiques, comme la question climatique et celle de la biodiversité", annonce aujourd'hui Thierry Beaudet. Mais surtout, selon lui, "la démocratie participative n'est pas une mode, c'est une lame de fond et il faut que l'on associe les citoyens à nos travaux". Gageons que ces paroles seront suivies dans les actes. ■