

Projet de réforme du CESE : n'oublions pas le volet déontologique

Note #11
8 septembre 2020



Matthieu CARON
Directeur général
de L'Observatoire
de l'éthique
publique

EN BREF

La discussion du projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental a débuté ce 8 septembre 2020 au sein de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Pour l'heure, le volet déontologique est le grand absent de ce projet de réforme. En consolidant la déontologie au sein du CESE, l'on renforcerait pourtant la légitimité de ses travaux, lesquels peuvent s'avérer très utiles pour penser la France de demain.

Remontant à 1925, « l'existence du Conseil économique, social et environnemental a toujours été contestée, de manière plus ou moins virulente, à la fois par les pouvoirs publics, qui ont entretenu une certaine défiance à l'égard de cette entité atypique, et par les citoyens, qui connaissent peu cette institution et peinent à en percevoir l'utilité »¹.

Dès l'après-guerre, Charles de Gaulle et Pierre Mendès France avaient pourtant perçu toute l'utilité de faire représenter les forces vives de la nation au sein d'un conseil économique et social aux pouvoirs élargis. Tous deux proposèrent ainsi une fusion du Sénat

¹ Étude d'impact portant sur le projet de loi organique relatif au Conseil, économique, social et environnemental, 1^{er} juillet 2020, p. 4.

et du Conseil économique et social² mais comme chacun sait, De Gaulle perdit le référendum de 1969 sur le sujet et quitta aussitôt le pouvoir.

Dans les années 2000, « **une dynamique de revalorisation et de modernisation du Conseil économique, social et environnemental a été initiée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008**, qui lui a donné l'occasion de prendre une place nouvelle parmi les institutions françaises et de gagner en stabilité et en légitimité. Outre un changement de dénomination du Conseil économique et social devenu Conseil économique, social et environnemental, cette révision constitutionnelle, complétée par la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, a repensé la place même du Conseil économique, social et environnemental au sein du paysage institutionnel »³.

En 2018, « **la grande majorité des participants au Grand débat ont considéré que le Conseil économique, social et environnement souffrait d'un important déficit de reconnaissance et que ses avis n'étaient pas suffisamment pris en compte** dans l'élaboration des politiques publiques. Ils se sont également exprimés en faveur d'un renforcement de la visibilité de ce dernier et d'une évolution de son fonctionnement visant à intégrer davantage de participation citoyenne au sein des travaux du Conseil »⁴.

En conséquence, **lors du Conseil des ministres du 7 juillet 2020, le ministre de la Justice, monsieur Éric Dupond-Moretti a présenté un projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental**⁵.

Le 8 septembre 2020, le ministre de la justice a engagé la discussion sur ce projet de loi devant la Commission des lois constitutionnelles et de la législation de l'Assemblée nationale.

L'idée du président de la République⁶ et du Gouvernement est de doter la France d'une assemblée constitutionnelle du temps long (à l'heure où l'Exécutif a décidé de

² Sur les convergences et les divergences entre le projet du général de Gaulle et celui de Pierre Mendès France, cf. : M. Caron, « Pierre Mendès France et les institutions de la V^e République », RRJ, 2011, p. 1094-1098.

³ Étude d'impact du 1^{er} juillet 2020, *ibidem*.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Projet de loi organique n° 3184, enregistré le 7 juillet 2020 (Cf. Annexe 1 de la présente note).

⁶ Le président Emmanuel Macron avait annoncé son projet de « chambre de la société civile » devant le Congrès dès 2017.

restaurer par ailleurs le Haut-commissariat au plan pour « animer et de coordonner les travaux de planification et de réflexion prospective conduits pour le compte de l'État »⁷). En effet, l'exposé des motifs du projet de loi organique indique **qu'il s'agit de faire du CESE, « le carrefour des consultations publiques »** ayant « pour mission **d'éclairer les pouvoirs publics sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, en particulier sur les conséquences à long terme de leurs décisions** »⁸. Le CESE aura notamment vocation à être plus régulièrement consulté sur les projets de loi du Gouvernement portant sur les questions économiques, sociales et environnementales, en particulier en raison de l'introduction d'un article 6-1 à l'ordonnance organique n°58-1360 du 29 décembre 1958 qui devrait transformer le CESE en une instance consultative de premier ordre dans la mesure où, lorsqu'il sera consulté sur un projet de loi, le Gouvernement n'aura pas à procéder à la plupart des consultations prévues par la loi.

Cette installation du CESE au cœur des consultations publiques est susceptible de changer la nature, le travail et les besoins en personnel de cette institution. D'une part, les représentants d'intérêts (entendu : les lobbies) devraient davantage prendre attache avec les membres du CESE pour exercer leur influence sur les projets de loi. D'autre part, alors qu'il rend en moyenne une grosse vingtaine d'avis chaque année, le CESE devrait en produire désormais nettement plus. Cette évolution nécessitera probablement davantage d'investissement de la part des membres du CESE ainsi que de nouveaux moyens en personnel, comme l'a relevé l'étude d'impact relative au projet de loi organique⁹.

Aussi, ces nouvelles prérogatives du CESE nécessitent-elles de mettre à l'agenda la question de la déontologie au sein du Palais d'Iéna. Au regard de la typicité de cette institution, – qui ne dispose guère de pouvoirs normatifs et qui rassemble, pour partie, des représentants d'intérêts –, les lois du 11 octobre 2013 n'ont pas assujetti les membres du CESE aux déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts.

⁷ Cf. Décret n° 2020-1101 du 1^{er} septembre 2020.

⁸ Cf. Projet de loi organique n° 3184 en annexe 1.

⁹ « La commande d'avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative par le Gouvernement ou le Parlement nécessitera un travail d'analyse approfondi, ce qui pourra être de nature à affecter – parfois significativement - la charge de travail du Conseil économique, social et environnemental » (Étude d'impact précitée, p. 16).

Sans aller jusqu'à imaginer une symétrie parfaite avec les mécanismes déontologiques mis en place au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat depuis une dizaine d'années, il y a matière à s'interroger sur la place que doit occuper la déontologie au sein du Palais d'Iéna. En effet, depuis les années 2000, la déontologie a fait son entrée au Parlement, au sein de la magistrature, à la tête des grandes collectivités territoriales et dans l'administration. Au niveau du pouvoir législatif, le Sénat a créé un comité de déontologie en 2009 avant que l'Assemblée nationale ne nomme son propre déontologue en 2011. Au niveau du pouvoir judiciaire, les magistrats ont dû se doter d'un collège de déontologie depuis 2016, imitant leurs collègues des juridictions financières (2006) et administratives (2012). De même, à la suite de la loi du 20 avril 2016 et d'un décret du 10 avril 2017, les communes, les régions, les départements, les administrations centrales et déconcentrées comme les établissements publics ont-ils été appelés à désigner des référents déontologues en leur sein. Le CESE ne peut rester en retrait de ce mouvement de déontologisation.

Où en est le Palais d'Iéna pour le moment en matière de déontologie (I) ? Quels mécanismes déontologiques *sui generis* inventer pour renforcer dans les années à venir la légitimité de ce forum de la société civile (II) ?

LA DÉONTOLOGIE AU PALAIS D'IÉNA EN 2020 : UNE GRANDE ABSENTE ?

L'absence de politique déontologique de la part de l'institution ?

Dès son élection en 2015, le nouveau président du CESE, Patrick Bernasconi a annoncé son ambition de rénover l'institution de l'intérieur. **Un groupe de travail portant sur la moralisation de la vie du CESE a notamment vu le jour.**

Si aucune politique déontologique d'ensemble n'a été décidée suite aux travaux de ce groupe de travail, ce dernier semble avoir tracé un chemin. Pour en avoir discuté avec plusieurs responsables du CESE, à commencer par monsieur le questeur Jean Grosset, nous pouvons effectivement témoigner de la volonté des autorités du CESE, de faire progresser la déontologie au sein du palais d'Iéna dans les mois à venir.

L'absence de sujétion des membres du CESE aux déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts : une anomalie législative ?

Comme nous l'avons souligné, les lois du 11 octobre 2013 ont pour le moment exonéré les membres du Conseil économique, social et environnemental de l'obligation de déclaration de situation patrimoniale et d'intérêts. Cette exonération vaut aussi bien pour les conseillers, pour le président du CESE que pour l'ensemble des personnels de l'institution.

Ce choix s'explique par le caractère atypique du CESE qui ne dispose pas de pouvoirs législatifs et dont les conseillers sont, en tant que tels, pour la plupart d'entre eux, des représentants d'intérêts. Au vu de ces deux particularités, la transposition au CESE des obligations auxquelles ont été soumis les parlementaires ne paraissent guère adaptée.

Cet argument mérite réellement de continuer à être entendu autant qu'il mérite d'être débattu par l'Assemblée nationale et le Sénat dans le cadre de la discussion sur le projet de loi organique. Soumettre les membres du CESE à de telles déclarations risquerait

de créer une confusion dans l'esprit de nos concitoyens car ces déclarations feraient apparaître que les membres du CESE sont liés par certaines relations d'intérêts. Or, par définition, les membres du Conseil défendent des intérêts catégoriels mais ils le font dans un cadre institutionnel clair et transparent, celui d'une assemblée constitutionnelle, nettement préférable à l'influence de couloirs des lobbies. Cela dit, pourquoi ne pas soumettre les membres aux déclarations d'intérêts sans les rendre publiques eu égard à leur spécificité ?

L'absence de transparence de l'indemnité représentative de frais des conseillers du CESE et de la rémunération des personnels

Le budget du CESE relève de la mission « Conseil et contrôle de l'État » inscrite en loi de finances chaque année. À la différence des chambres parlementaires, le CESE n'est pas un pouvoir public constitutionnel jouissant de l'autonomie financière au titre de l'article 7 de la LOLF.

En 2020, le budget qu'il a négocié avec la direction du budget, représentait environ 45 millions d'euros¹⁰, étant entendu que les dépenses de personnel sont réparties entre :

- a) *Les rémunérations des membres et personnalités associées pour un montant d'environ 12 millions d'euros*

Les indemnités des membres sont définies par les dispositions du décret n° 59-602 du 5 mai 1959 modifié relatif à la rémunération et aux indemnités des membres du Conseil économique, social et environnemental.

¹⁰ Cf. Mission Contrôle et Conseil de l'État, Programme n°126, PLF 2020. Sur ce point, cf. spéc. Rapport n°2301 de M. Daniel Labaronne, Assemblée nationale, 10 octobre 2019. Notons que le régime administratif et financier du CESE repose aujourd'hui sur les dispositions du décret n° 2017-934 du 10 mai 2017. Fruit d'un travail conjoint avec la direction du budget, ce texte consacre de nouveaux principes et dispositifs de contrôle destinés à garantir le bon usage des ressources du CESE, tout en préservant la spécificité revendiquée par le Conseil à raison de son statut d'assemblée constitutionnelle.

Au 1^{er} janvier 2019, les 233 membres du Conseil économique, social et environnemental percevaient **une rémunération mensuelle brute de 1 866,60 €** (rémunération proprement dite et qui correspond au tiers de l'indemnité parlementaire fixée par décret n° 59-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement), complétée de l'indemnité de résidence (3 %) soit 56 € et **d'une indemnité représentative de frais, égale à la somme de ces deux premiers éléments, soit 1 922,60 €,** soit un total mensuel brut de **3 845,20€ bruts.** Jusqu'à présent, l'indemnité représentative de frais a été versée de manière forfaitaire sans justification des dépenses. Le Groupe de travail sur la moralisation du CESE est en train de réfléchir à la possibilité d'instituer un système de remboursement sur frais réels.

Le site Internet du Conseil précise que le président du CESE perçoit **6 330,32 € net par mois** (1 866,60 € d'indemnité, 56 € d'indemnité de résidence, 1 922,60 € d'indemnité représentative de frais Conseiller/Conseillère, 3 845,20 € d'indemnité représentative de frais Président soit un total brut mensuel de 7 690,40 €). Il n'est pas indiqué sur ce site si les dix-huit membres du bureau (lequel compte précisément huit vice-président.e.s, deux questeur.e.s et huit secrétaires) sont rémunérés. Renseignements pris auprès de l'institution, depuis 2015, aucun des membres du Bureau, à l'exception du président du CESE, ne perçoivent de rémunérations complémentaires.

En sus des 233 conseillers permanents, **soixante personnalités associées perçoivent une indemnité** pour une participation à une réunion de section d'un montant brut de 288,39 € (soit 265,72 € net), sachant que le montant maximum annuel de leur rémunération est de 13 381,28 €¹¹.

Premièrement, il faut souligner que certains membres reversent tout ou partie de leurs indemnités à l'organisation qu'ils représentent¹². Deuxièmement, la réduction d'un

¹¹ Ce montant a été précisé par le décret n° 2012-288 du 29 février 2012 : la rémunération des personnalités associées est de 288,39 € par présence en réunion de section auxquels s'ajoutent éventuellement 461,42 € pour chacun des rapports qu'elles sont amenées à présenter.

¹² L'article 54 du règlement intérieur du CESE prévoit, en effet, que : « Les membres du Conseil peuvent transférer au bénéfice des organisations syndicales, associatives ou professionnelles qui les ont désigné.e.s, l'intégralité de la rémunération et de l'indemnité qui leur sont allouées en application des articles 1^{er} et 2 du décret n° 59-602 du 5 mai 1959 ». a

quart du nombre de membres du Conseil économique, social et environnemental prévue par le projet de loi organique (soit 58 membres en moins) devrait mécaniquement avoir un impact budgétaire positif en ce qu'elle permettra de réduire les dépenses liées aux indemnités qui leur sont allouées.

b) *Le financement de la Caisse de retraite des anciens conseillers pour un montant de quelque 8 millions d'euros*

La loi n° 57-761 du 10 juillet 1957 a institué une caisse de retraite des anciens conseillers laquelle a été maintenue par l'article 8 du décret n° 59-601 du 5 mai 1959.

Devançant l'Assemblée nationale, le CESE a réformé le système de retraite de ses membres dès 2015 afin de stabiliser les réserves de sa caisse de retraite. Il a été décidé d'augmentation les taux de cotisation, de supprimer la cotisation dite du double pour un premier mandat, de même que certains avantages familiaux mais aussi de plafonner les pensions de réversion et d'accroître la cotisation de sauvegarde¹³.

La suppression de la cotisation double a eu pour effet de diviser par deux la pension servie, soit 350 euros par mois au lieu de 700 euros par le passé.

c) *Les rémunérations des personnels du CESE autour de 16 millions d'euros pour un effectif de 154 personnes dont la moitié est en catégorie B ou C*

En 2020, la rémunération annuelle moyenne des personnels sera d'environ 104 000 euros (charges comprises), ce qui est doute justifiable au regard des sujétions spéciales des personnels¹⁴ mais qui n'est justifié dans aucun document rendu public. Au titre des articles 14 et 15 de la DDHC, les citoyens ont le droit de connaître les montants moyens de ces rémunérations par catégorie (A+, A, B, C) et tout spécialement la masse salariale consacrée aux membres du cabinet du président du CESE. Il serait également

¹³ Sur ce point, cf. : <https://www.lecese.fr/sites/default/files/communiqués/20150609%20CP%20Réforme%20caisse%20de%20retraites.pdf>

¹⁴ Historiquement, les personnels du Palais d'Iéna sont en moyenne mieux payés que la moyenne des agents publics. Or, ils acceptent une grande flexibilité et sont actuellement exposés à un bouleversement de leurs habitudes de travail à l'approche de la réforme constitutionnelle que l'institution a déjà anticipée. Du reste, le PLF 2020 a prévu une augmentation de 3,7% des dépenses de personnel.

appréciable de savoir sur la base de quelle(s) grilles indiciaires est fixé le montant de l'ensemble de ces rémunérations.

Cela dit, à la lecture du rapport spécial de la mission « Contrôle et Conseil de l'État », l'on apprend que des progrès substantiels en matière de transparence budgétaire ont été réalisés depuis plusieurs exercices et ce, dans trois domaines : « la mutualisation de la politique d'achat, en coopération avec les services du Premier ministre et de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) ; la passation de marchés publics dans les secteurs non encore couverts (tels que les contrats de maintenance sur les bâtiments) ; l'optimisation de certaines dépenses, à l'exemple du poste restauration »¹⁵.

L'absence d'obligation de rendre des comptes pour les conseillers du CESE

À peu près 60% des membres du Conseil économique, social et environnement occupent un emploi et/ou exercent un mandat pour une organisation. S'ils rendent compte de leur activité à cette dernière, ils n'ont pas à répondre de leur travail au CESE lui-même. Certes, un registre de présence est tenu par l'institution et l'absentéisme peut se traduire par une diminution des indemnités, conformément à l'article 55 du règlement intérieur, mais **il est extrêmement difficile pour la questure de faire le départ entre les absences justifiées et celles qui ne le sont pas car les membres du Conseil sont, par définition, immergés dans la vie active de la Nation et tenus par de nombreux engagements et activités extérieurs.**

L'absence de politique d'open data consacrée à l'organisation financière de l'institution

Le premier réflexe, lorsqu'on se pose un certain nombre de questions au sujet d'une institution, consiste à consulter le site Internet de celle-ci.

Le site du CESE diffuse de nombreuses données relatives à l'organisation administrative mais il expose relativement peu d'informations précises quant à l'utilisation des crédits mis à la disposition de l'institution. Cela contribue à une forme d'opacité puisqu'il est difficile de contrôler de l'extérieur l'exemplarité de l'utilisation des

¹⁵ Rapport n°2301 de M. Daniel Labaronne précité.

deniers publics par l'institution. Cela étant, chacun peut consulter les rapports spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat consacrés à l'utilisation des crédits de la mission « Contrôle et conseil de l'État ».

Ajoutons **qu'il est parfaitement compréhensible que l'institution souhaite demeurer « une maison discrète » tant elle est l'objet d'attaques incessantes et souvent infondées**. Regrettablement, son intégration au paysage politique français, centralisateur et peu enclin au dialogue social, n'est jamais allée de soi.

L'absence de certification des comptes du CESE malgré l'obligation posée à l'article 12 du décret n°2017-934 du 10 mai 2017

Le dernier alinéa de l'article 12 n° 2017-934 du 10 mai 2017 dispose que : « Les comptes du Conseil économique, social et environnemental sont soumis à une certification annuelle ».

Hélas « cette obligation demeure aujourd'hui lettre morte, en raison des incertitudes persistantes qui entourent les modalités de son application » souligne le rapporteur spécial de la mission Contrôle et Conseil de l'État pour le PLF 2020. Il ajoute : « La question posée demeure celle de l'organisme auquel le CESE pourrait confier cette tâche. La Cour des comptes ayant décliné sa compétence, le CESE écarte aujourd'hui le recours à des commissaires aux comptes dans un souci de préservation des deniers publics. En outre, ses représentants semblent par ailleurs se ranger à l'opinion de la Cour suivant laquelle la certification de l'ensemble des comptes de l'État vaudrait certification des comptes du CESE puisque le Conseil relève – au plan budgétaire – des services du Premier ministre »¹⁶.

L'existence d'une interdiction d'utiliser le titre de conseiller du CESE pour d'autres motifs que l'exercice du mandat confié

Salutairement, l'article 57 du règlement intérieur du CESE dispose qu'il « est **interdit à tout.e membre du Conseil et à toute personnalité associée d'user de son titre de conseiller.ère ou de personnalité associée pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat** ».

¹⁶ Cf. Rapport n°2301 de M. Daniel Labaronne.

RENFORCER LA DÉONTOLOGIE AU PALAIS D'IÉNA POUR MIEUX RELÉGITIMER LA TROISIÈME ASSEMBLÉE CONSTITUTIONNELLE DE NOTRE RÉPUBLIQUE

NOS 10 PROPOSITIONS

À partir du diagnostic que nous venons d'établir, il est possible d'avancer 10 grandes propositions dont la plupart pourrait figurer dans le projet de loi organique (mais aussi, pour certaines d'entre elles, dans ses décrets d'application). Voici ces principales propositions :

1

Assujettir les membres du CESE et les membres du cabinet du président du CESE aux déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts sans que celles-ci ne soient rendues publiques en raison du caractère particulier de la mission des conseillers

2

Créer la fonction de Déontologue du CESE ainsi qu'un Code de déontologie qui insuffleront le réflexe et la culture déontologique au sein de l'institution

3

Fixer un cadre pour le contrôle de l'utilisation des frais de mandat des membres du CESE sur le modèle de ce qui est prévu par l'arrêté du Bureau de l'Assemblée nationale du 29 novembre 2017 et l'arrêté du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017 relatifs à l'avance de frais de mandat des parlementaires (AFM) **OU BIEN fondre l'enveloppe de frais de représentation des membres avec leur rémunération** et soumettre l'intégralité de celle-ci à l'imposition sur le revenu (et donc aux frais réels).

4

Inviter tout membre du CESE, qui estime devoir faire connaître des intérêts privés à **effectuer une déclaration écrite ou orale de ces intérêts auprès du déontologue de son assemblée**

5

Obliger les conseillers du CESE à faire figurer en annexe de chaque document auxquels ils sont partie prenante (à commencer par les rapports) leurs activités professionnelles, syndicales et associatives

6

Interdire à tout membre du CESE d'user de son titre de conseiller ou de personnalité associée pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat

7

Exiger des conseillers du CESE qu'ils remettent au président de leur institution un rapport de leur activité annuelle et rendre ce rapport public sur le site du CESE

8

Préciser le statut des personnels du CESE dans le décret prévu à cet effet et rendre leurs grilles de rémunération plus transparentes

9

Mettre en place une politique d'open data relative aux principales données financières du CESE (budget détaillé ; exposé des indemnités et rémunérations ; marchés publics passés ; rapport annuel de la questure ; avis du déontologue, etc)

10

Préciser dans la loi s'il appartient à la Cour des comptes OU BIEN à un expert comptable de contrôler et certifier les comptes du CESE