

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) *sur le projet de loi organique, MODIFIÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social.*

Par M. François COLLET,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Jacques Larché, *président* ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, *vice-présidents* ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, *secrétaires* ; MM. Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Henri Collette, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.

Voix les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2092, 2148 et in-8° 576.

Sénat : 1^{re} lecture : 247, 275 et in-8° 99 (1983-1984).

2^e lecture : 338 (1983-1984).

Conseil économique et social.

MESDAMES, MESSIEURS,

Après examen en première lecture par les deux Assemblées du projet de loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 relative au Conseil économique et social, seul reste en discussion l'article 2 qui détermine la composition du Conseil. Les articles premier et 3 à 7 relatifs, quant à eux, aux problèmes d'organisation interne et de procédure propres à l'Assemblée du Palais d'Iéna ont été adoptés par les députés dans la rédaction que leur avait donnée le Sénat et qui était d'ailleurs — à l'exception des articles 4 et 5 — celle proposée par le projet initial.

Il est cependant clair que la raison d'être de la réforme proposée par le Gouvernement doit être recherchée dans la nouvelle composition du Conseil et non point dans l'amélioration — si importante et si réelle soit-elle — de son fonctionnement. C'est pourquoi la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale du Sénat s'est attachée à examiner avec une grande attention les modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article 2 du projet de loi organique.

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale...

Cinq amendements émanant de la commission des Lois du Palais-Bourbon ont en effet été adoptés, cependant que seize autres, déposés tant par des membres de la majorité gouvernementale que de l'opposition, étaient soit repoussés soit retirés par leurs auteurs. Au terme de ces débats :

— le nombre des représentants des entreprises publiques que le texte initial du Gouvernement faisait passer de 6 à 8 serait porté à 10 ;

— le nombre des représentants des Français établis hors de France, dont la figuration au sein du Conseil économique et social résulte d'un amendement sénatorial, est ramené de 3 à 2 ;

— ces deux représentants constituent désormais une catégorie autonome et ne figurent donc plus parmi les quarante personnalités qualifiées, comme l'avait décidé le Sénat ;

— le nombre global des conseillers économiques et sociaux est en conséquence augmenté de 4 unités et atteint le total de 230 conseillers ;

— il faut enfin préciser que l'amendement adopté par le Sénat à l'alinéa 1^o de l'article 2, qui disposait que parmi les 69 représentants des salariés figureraient des représentants « notamment des ouvriers, employés, fonctionnaires, techniciens, ingénieurs et cadres », n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale.

**... remettent-elles en cause l'attitude adoptée
par la Commission en première lecture ?**

Lors de l'examen du texte en première lecture, la commission des Lois, puis le Sénat, avaient adopté pour principe de ne pas remettre en cause le nombre global retenu par le Gouvernement pour la composition du Conseil économique et social. Le rapport établi à cette occasion est explicite : « Sensible à la réelle concertation entre les différentes catégories socio-professionnelles concernées et le Gouvernement d'une part, consciente que toute remise en cause de la représentation d'une catégorie risquait d'aboutir à la remise en cause de chaque catégorie d'autre part, la Commission a décidé de maintenir le nombre total des conseillers à 226 », commentait-il.

Le Secrétaire d'Etat déclarait d'ailleurs que « nous devons conserver le nombre total de 226 membres du Conseil économique et social. Il est des impératifs que chacun d'entre vous connaît... La Haute Assemblée sait fort bien qu'il n'y a pas de marge de manœuvre. Il reste les quarante personnalités qualifiées... La seule solution qui s'ouvre est... d'assurer la représentation des Français de l'étranger sur ce groupe des personnes qualifiées » (*J.O. Débats Sénat*, 2 mai 1984, p. 558-559).

On ne peut donc que déplorer que le Gouvernement ait adopté d'autres positions à l'Assemblée nationale, s'en remettant à la « sagesse » de celle-ci pour augmenter la représentation des entreprises publiques ; se ralliant à la proposition faite à l'Assemblée, en la qualifiant de « beaucoup plus raisonnable », de ne pas faire figurer les représentants des Français établis hors de France parmi les personnalités qualifiées ; et acceptant ainsi que le nombre total de 226 conseillers, considéré comme intangible trois semaines auparavant devant le Sénat, soit en définitive augmenté...

Faut-il pour autant considérer que ces amendements remettent en cause les grands équilibres du projet tels qu'ils ont été acceptés par le Sénat à l'unanimité en première lecture ? Malgré les imperfections qui avaient été soulignées lors du débat en séance publique,

la Commission a estimé préférable — non sans quelque résignation — d'adopter le projet de loi dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

On doit d'ailleurs admettre que les modifications apportées par l'Assemblée nationale ne sont pas inacceptables : l'augmentation du nombre des représentants des entreprises publiques ne peut être considérée comme exorbitante en raison de l'importante extension du secteur public réalisée par les lois de nationalisation ; et la constitution en catégorie autonome des représentants des Français établis hors de France est d'autant moins critiquable que la solution consistant à les faire figurer parmi les personnalités qualifiées n'avait été retenue en première lecture par le Sénat que dans un souci de conciliation avec le Gouvernement alors soucieux de ne pas augmenter le nombre global des membres du Conseil économique et social... La Commission souhaite d'ailleurs que le Gouvernement indique **clairement** les modalités selon lesquelles l'intervention du Conseil supérieur des Français de l'étranger dans la désignation de ces représentants — que le Secrétaire d'Etat avait expressément mentionnée lors du débat en première lecture devant le Sénat — sera réalisée.

Cette approbation dictée par la raison et le souci d'éviter, par la poursuite des navettes, la remise en cause des équilibres acquis, ne fait toutefois pas disparaître deux réserves qu'il importe de rappeler :

Une approbation nuancée.

La première de ces réserves résulte de la **répartition entre les différentes organisations syndicales** des 69 sièges attribués aux représentants des salariés. Lors des débats en première lecture, le Gouvernement — honorant ainsi un engagement qu'il avait pris devant la commission des Lois — a révélé que ces 69 sièges seraient répartis de la façon suivante :

- 17 sièges pour chacune des trois centrales syndicales C.G.T., C.G.T.-F.O. et C.F.D.T. ;
- 7 sièges pour la C.G.C. ;
- 6 sièges pour la C.F.T.C. ;
- 4 sièges pour la F.E.N. ;
- 1 siège pour la F.G.S.O.A. (Fédération générale des salariés des organisations agricoles).

Or cette répartition appelle les deux observations suivantes :

- la F.E.N. bénéficie incontestablement d'une surreprésentation puisqu'elle seule représentera l'ensemble du secteur éducatif

d'une part, et que d'autre part, les 4 sièges qui lui sont attribués ne peuvent représenter, dans la meilleure hypothèse, que la totalité des 800.000 fonctionnaires de l'Education nationale. La C.F.T.C. qui a recueilli le 19 octobre 1983, lors des élections à la Sécurité sociale, 12,5 % des voix d'un corps électoral voisin de 30 millions d'électeurs, ce qui correspond par conséquent à 3.750.000 électeurs, ne disposera, elle, que de 6 sièges...

— la parité de représentation offerte aux trois premières centrales syndicales, acceptable en elle-même, ne s'effectue-t-elle pas au détriment des deux confédérations C.G.C. et C.F.T.C. ? Si l'on considère en effet les résultats des élections à la Sécurité sociale en octobre 1983, dont la tendance s'est confirmée et souvent même accentuée aux élections professionnelles qui se sont déroulées depuis lors, on constate que les trois premières centrales syndicales ont obtenu 70 % des voix : or, elles disposeront de 80 % des sièges attribués aux organisations syndicales, c'est-à-dire de 51 sièges sur 64 (puisqu'il faut retrancher du total de 69 sièges dévolus aux représentants des salariés les 4 sièges de la F.E.N. et le siège de la F.G.S.O.A.). En revanche, et toujours sur les mêmes bases, on relève que la C.G.C., qui a obtenu 16 % des voix, dispose de 11 % des sièges, la C.F.T.C., qui a recueilli 12,5 % des suffrages, ne disposant, quant à elle, que de 9,5 % des sièges. Il est donc incontestable que le principe de la parité entre les trois premières organisations syndicales s'est établi au détriment de la C.G.C. et de la C.F.T.C., mais au bénéfice de la C.F.D.T., qui, pour 18 % des voix, jouit de 26,5 % des sièges.

La seconde réserve tient à l'absence de représentation spécifique ou à l'insuffisante représentation de certaines catégories. Il faut ainsi regretter que les associations de consommateurs, le secteur des activités touristiques ou des services, les associations de retraités ou d'anciens combattants, le « quart monde », les classes moyennes ne fassent l'objet d'aucune mention explicite. Mais on doit surtout déplorer que les secteurs de l'artisanat et des professions libérales ne disposent que d'une représentation très inférieure à ce que leur dynamisme, leur influence et leur rôle commandent de leur reconnaître.



Néanmoins — et ainsi qu'il a déjà été souligné — l'équilibre global proposé par le projet de loi organique en sa forme actuelle paraît difficile à remettre en cause sans porter préjudice à d'autres intérêts également respectables. Le vote unanime du Sénat en première lecture témoigne clairement de ce souci. C'est pourquoi, et sous le bénéfice des observations précédentes, la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale vous demande de voter, sans modification, le projet de loi organique qui vous est soumis.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Article premier.			
..... Conforme			
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
<p>L'article 7 de l'ordonnance précitée est abrogé et remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Art. 7. — Le Conseil économique et social comprend :</p> <p>« 1° Soixante-neuf représentants des salariés ;</p> <p>« 2° Soixante-dix représentants des entreprises, dont :</p> <p>« — Vingt-sept représentants des entreprises privées non agricoles,</p> <p>« — Dix représentants des artisans,</p> <p>« — Huit représentants des entreprises publiques,</p> <p>« — Vingt-cinq représentants des exploitants agricoles ;</p> <p>« 3° Trois représentants des professions libérales ;</p> <p>« 4° Dix représentants de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles ;</p> <p>« 5° Cinq représentants des coopératives non agricoles ;</p> <p>« 6° Quatre représentants de la mutualité non agricole ;</p>	<p>L'article 7 de l'ordonnance précitée est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« 1° Soixante-neuf représentants des salariés, notamment des ouvriers, employés, fonctionnaires, techniciens, ingénieurs et cadres ;</p> <p>« 2° Sans modification ;</p> <p>« 3° Sans modification ;</p> <p>« 4° Sans modification ;</p> <p>« 5° Sans modification ;</p> <p>« 6° Sans modification ;</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>« 1° Soixante-neuf représentants des salariés ;</p> <p>« 2° Soixante-douze représentants des entreprises, dont :</p> <p>« — Sans modification,</p> <p>« — Sans modification,</p> <p>« — Dix... ... publiques,</p> <p>« — Sans modification ;</p> <p>« 3° Sans modification ;</p> <p>« 4° Sans modification ;</p> <p>« 5° Sans modification ;</p> <p>« 6° Sans modification ;</p>	<p>Conforme.</p>

Texte du projet de loi	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Propositions de la Commission
« 7° Dix-sept représentants des activités sociales, dont dix représentants des associations familiales, un représentant du logement, un représentant de l'épargne, cinq représentants des autres associations ;	« 7° Sans modification ;	« 7° Sans modification ;	
« 8° Huit représentants des activités économiques et sociales des départements et territoires d'outre-mer ;	« 8° Sans modification ;	« 8° Sans modification ;	
« 9° Quarante personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel.	« 9° Quarante personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel, dont trois représentants des Français établis hors de France.	« 8° bis (nouveau) Deux représentants des Français établis hors de France ; « 9° Quarante personnalités qualifiées dans le domaine économique, social, scientifique ou culturel.	
« Les délégués prévus aux 1° et 2° ci-dessus, à l'exception de ceux des entreprises publiques, sont désignés, pour chaque catégorie, par les organisations professionnelles les plus représentatives.	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.	
« Un décret en Conseil d'Etat précisera la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique et social. »	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.	

Art. 3 à 7.

Conformes