

Document
mis en distribution
le 8 octobre 1999

N° 1836

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE LOI (n° 1516 rectifié) de M. Jean Le Garrec, *relative à la création d'un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)*,

PAR M. Jean Rouger,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales est composée de :

M. Jean Le Garrec, *président* ; MM. René Couanau, Jean-Michel Dubernard, Jean-Paul Durieux, Maxime Gremetz, *vice-présidents* ; Mme Odette Grzegorzulka, MM. Denis Jacquat, Noël Mamère, Patrice Martin-Lalande, *secrétaires* ; MM. Yvon Abiven, Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux, MM. André Aschieri, Gautier Audinot, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, MM. Jean-Paul Bacquet, Jean-Pierre Baeumler, Pierre-Christophe Baguet, Jean Bardet, Jean-Claude Bateux, Jean-Claude Beauchaud, Mmes Huguette Bello, Yvette Benayoun-Nakache, MM. Serge Blisko, Patrick Bloche, Mme Marie-Thérèse Boisseau, MM. Jean-Claude Boulard, Bruno Bourg-Broc, Mme Christine Boutin, MM. Jean-Paul Bret, Victor Brial, Yves Bur, Alain Calmat, Pierre Carassus, Pierre Cardo, Roland Carraz, Mmes Véronique Carrion-Bastok, Odette Casanova, MM. Laurent Cathala, Jean-Charles Cavallé, Bernard Charles, Jean-Marc Chavanne, Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Yves Cochet, Georges Colombier, François Cornut-Gentille, Mme Martine David, MM. Bernard Davoine, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Marcel Dehoux, Jean Delobel, Jean-Jacques Denis, Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, MM. Guy Drut, Nicolas Dupont-Aignan, Yves Durand, René Dutin, Christian Estrosi, Claude Evin, Jean Falala, Jean-Pierre Foucher, Jean-Louis Fousseret, Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, MM. Germain Gengenwin, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Giran, Michel Giraud, Gaëtan Gorce, François Goulard, Jean-Claude Guibal, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Francis Hammel, Mme Cécile Helle, MM. Pierre Hellier, Michel Herbillon, Guy Hermier, Mmes Françoise Imbert, Muguette Jacquaint, MM. Serge Janquin, Armand Jung, Bertrand Kern, Christian Kert, Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, MM. Jacques Lafleur, Robert Lamy, Edouard Landrain, Pierre Lasbordes, Mme Jacqueline Lazard, MM. Michel Lefait, Maurice Leroy, Patrick Leroy, Maurice Ligot, Gérard Lindeperg, Patrick Malavieille, Mmes Gilberte Marin-Moskovitz, Jacqueline Mathieu-Obadia, MM. Didier Mathus, Jean-François Mattei, Mme Hélène Mignon, MM. Jean-Claude Mignon, Pierre Morange, Hervé Morin, Renaud Muselier, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Yves Nicolin, Bernard Outin, **Dominique Paillé, Michel Pajon, Mme Geneviève Perrin-Gaillard, MM. Bernard Perrut, Pierre Petit, Mme Catherine Picard, MM. Jean Pontier,**

Jean-Luc Prével, Alfred Recours, Gilles de Robien, François Rochebloine, Marcel Rogemont, Yves Rome, Jean Rouger, Rudy Salles, Mme Odile Saugues, MM.

André Schneider, Bernard Schreiner, Patrick Sève, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Mmes Marisol Touraine, Odette Trupin, MM. Anicet Turinay, Jean Ueberschlag, Jean Valleix, Philippe Vuilque, Jean-Jacques Weber, Mme Marie-Jo Zimmermann.

TM \o "1-6" \t "Titre 7;6;Titre 8;7;Titre 9;7;Titre 10;8;Titre
11;7;Titre 2bis;2;Titre 12;9;Titre 13;9;Titre14;9" INTRODUCTION
5

I.- rappel du fonctionnement du CERC puis du Cserc	7
Ii.- VERS UN NOUVEL ORGANISME	9
IiI.- le dispositif de la proposition de loi	11
travaux de la commission	15
TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI	17

INTRODUCTION

Lors de la discussion du projet de loi de lutte contre les exclusions un amendement de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales avait introduit un article additionnel qui mettait fin au Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) et instituait à sa place un nouvel organisme ayant pour mission de « contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale ».

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 98-403 du 29 juillet 1998, a déclaré cette disposition contraire à la Constitution car ayant été adoptée au terme d'une procédure irrégulière. Cet article avait été introduit, après l'échec de la commission mixte paritaire, stade auquel les seuls amendements susceptibles d'être adoptés doivent soit être en relation directe avec une disposition du texte, soit être dicté par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes en cours d'examen. Le Conseil constitutionnel a considéré que cet amendement ne remplissait aucune de ces deux conditions.

Cette proposition de loi reprend, en le précisant, le dispositif voté dans le cadre de la loi de lutte contre les exclusions. Elle vise à substituer un nouvel organisme au CSERC, lui-même créé en remplacement de l'ancien Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC).

I.- rappel du fonctionnement du CERC puis du Cserc

Le CERC avait été créé en 1966 avec pour mission de contribuer à une meilleure connaissance des revenus et des éléments constitutifs des coûts de production.

Progressivement l'indépendance et la notoriété de ce centre se sont affirmées, particulièrement à partir de 1976 avec la publication d'un rapport de synthèse sur l'évolution et la répartition des revenus, rapport devenu annuel à partir de 1983.

Les études réalisées par cet organisme étaient placées sous la responsabilité d'un conseil restreint qui n'était pas conçu comme un conseil scientifique, mais au contraire composé de membres choisis en raison de leur compétence et de leur expérience dans des secteurs touchant à la vie économique et sociale.

Le centre était doté d'une équipe permanente qui s'était progressivement étoffée pour atteindre une quarantaine de personnes (une trentaine de chargés de mission et une dizaine d'emplois de personnel administratifs).

Le CERC était ainsi devenu un véritable observatoire des revenus des Français, alimentant des débats, parfois vifs, sur les inégalités sociales.

L'article 78 de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle lui a substitué le CSERC, substitution qui a soulevé de vives réactions.

La mission du centre est élargie à l'emploi et ses fonctions incluent désormais la formulation de recommandations dans ce domaine. Surtout, la composition du CSERC répond à une logique différente : à trois membres choisis en raison de leurs compétences, sont adjoints deux membres de droit (le Commissaire au plan et le directeur général de l'INSEE) et quatre membres désignés par les administrations (grands corps, Conseil national de l'information statistique) et par des représentants de l'université. Enfin le CSERC est entouré d'une équipe réduite qui a pour tâche d'évaluer et d'utiliser les études existantes ou bien de les commander.

ii.- VERS UN NOUVEL ORGANISME

Une mission de réflexion sur la question du rétablissement du CERC avait été confiée à Mme Marie-Thérèse Join-Lambert. Son rapport, remis au Premier ministre en janvier 1998, insiste sur la nécessité, dans la période actuelle d'incertitudes, d'évolutions sociales très rapides et d'apparition de nouvelles formes d'inégalités, de pouvoir disposer d'outils auxquels accorder foi pour être en mesure de se représenter l'évolution de la société.

Il est ensuite dressé le constat selon lequel le nouveau CSERC ne semble pas suffisamment répondre aux attentes des acteurs sociaux, même si son organisation paraît, elle, adaptée à l'évolution du contexte institutionnel des statistiques et des études.

Marie-Thérèse Join-Lambert est cependant parvenue à la conclusion qu'il apparaissait impossible de restaurer le CERC « à l'identique », notamment parce que le contexte institutionnel a changé et parce que les institutions publiques de statistiques et d'étude ont repris les éléments antérieurement traités par cet organisme.

Cette proposition de loi a donc pour objet, dans la logique de cette analyse, de mettre en place un nouvel organisme, doté d'une autorité incontestable, en priorité ouvert sur la société civile et s'appuyant pour ses travaux centrés sur la répartition et les inégalités, sur les organismes d'analyse économique existants.

ii.- le dispositif de la proposition de loi

Il est proposé de mettre en place un organisme reprenant des éléments **qui ont fait** l'originalité et le succès de l'ancien CERC, tout en maintenant certains aspects du nouveau CSERC qui sont plus adaptés au contexte actuel.

Il s'agit donc d'une structure :

- dont la mission centrale serait l'étude de la répartition et des inégalités, en y incluant l'emploi car ce dernier en est indissociable ;
- dotée d'un conseil composé de personnalités représentatives de la société civile, garantes de l'indépendance de son programme d'études et de recherche ;
- composée d'une équipe de petite taille, à l'image de celle du CSERC et en mesure d'utiliser le potentiel d'étude et de recherche des organismes existants.

L'article premier définit la mission de ce **nouvel organisme** placé auprès du Premier ministre.

Il sera chargé de contribuer à la connaissance des revenus et des inégalités sociales ainsi que de leurs liens avec l'emploi et la cohésion sociale. Sa mission est donc élargie à l'emploi, comme l'était celle du CSERC, car cette question est en pratique indissociable des précédentes. Par contre, le nouveau conseil n'aura pas de pouvoir de recommandation en cette matière car cette fonction relève plutôt des services du Gouvernement.

Le conseil étant placé auprès du Premier ministre, celui-ci pourra naturellement le saisir et le conseil pourra s'auto-saisir des questions de sa compétence.

L'article 2 en fixe la composition : **un président et** six membres nommés par décret.

Il s'agit de mettre en place un conseil, de taille réduite,

constitué à l'image de celui de l'ancien CERC, c'est à dire composé de personnalités représentatives de la société civile, issus d'itinéraires divers et reflets de ses composantes, plus que de représentants de l'administration. L'objectif n'est pas la reconstitution d'un centre de recherche qui ne paraît plus adaptée, comme cela a été indiqué, mais d'asseoir l'autonomie du conseil sur l'autorité de personnes à la légitimité incontestable.

Au-delà même de la composition du conseil qui est **la meilleure g** arantie de son indépendance les articles 3 et 4 posent des règles propres à assurer l'autonomie de cet organisme **dans la poursuite de ses travaux** :

- les rapports du conseil seront publics : élaborés sous sa responsabilité, ils sont rendus publics par le conseil lui-même. La transmission au Premier ministre et aux présidents des Assemblées n'est pas préalable à leur publication comme c'était le cas pour le CSERC. En outre, le président du conseil pourra être entendu par les commissions des Assemblées **parlementaires** à la demande des présidents de ces commissions, possibilité qui avait déjà été prévue dans les statuts du CSERC (Article 3).

- Il est interdit aux membres de solliciter ou d'accepter aucune instruction dans l'exercice de leurs activités (Article 4).

L'article 5 définit les moyens dont il disposera pour exercer sa mission.

Il pourra se faire communiquer des administrations les éléments nécessaires à l'exercice de sa mission. La volonté de ne pas recréer un centre de recherche se manifeste ici. Il s'agit de **permettre à** une équipe autonome de mobiliser le potentiel des organismes d'étude et de statistiques existants.

L'article 6 renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition de la composition et du **fonctionnement du Conseil**.

Il est important de rappeler que la création du CSERC par l'article 78 de la loi quinquennale rend nécessaire le recours à la voie législative pour revenir sur cette création.

Pour autant, il ne peut être que renvoyé à un décret pour définir les modalités d'organisation de cet organisme, dispositions **qui ne relèvent pas** du domaine de la loi et pour lesquelles il est important de préserver une certaine souplesse .

L'article 7 indique que le Conseil nouvellement créé se substitue au CSERC et abroge l'article de la loi qui avait créé ce dernier. Cette abrogation interviendra à la parution du décret relatif au CERC.

Enfin, l'article 8 assorti le dispositif de la proposition de loi d'un gage consistant en une majoration des droits de consommation sur les tabacs visés aux article 575 et 575A du code général des impôts.

travaux de la commission

La **commission des affaires culturelles**, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de M. Jean Rouger, la proposition de loi de M. Jean Le Garrec relative à la création d'un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) n° 1516 rectifié au cours de sa séance du mercredi 6 octobre 1999.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a eu lieu.

Après l'exposé du rapporteur, M. Maxime Gremetz s'est déclaré favorable à cette proposition de loi qui permet un retour à une situation plus transparente. Il est normal qu'une démocratie dispose d'un organisme indépendant pour réaliser des études et assurer une information incontestable.

Le président Jean Le Garrec a souligné l'importance et l'utilité de **ce texte** et rappelé que, lors du débat sur la loi quinquennale, il avait publiquement déploré **la suppression du CERC. L'organisme mis en place par la présente proposition de loi, même s'il est désigné par le même sigle, est cependant d'un contenu un peu différent du premier CERC**, notamment parce que l'on passe d'un centre de recherche à la mise en place d'un conseil.

Le CERC a certes toujours été un organisme dérangeant pour les gouvernements, quels qu'ils soient, mais il est bon, dans une démocratie, de disposer d'un centre d'études **indépendant menant des travaux sur les questions qui sont au cœur du débat public.**

La commission a ensuite adopté les articles premier à 8 et l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition dont le texte suit.

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1er

Il est créé auprès du Premier ministre un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC) chargé de contribuer à la **connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale.**

Article 2

Le Conseil est composé d'un président et de six membres, nommés par décret.

Article 3

Les rapports du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale sont transmis au Premier ministre ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ils sont rendus publics par le conseil. Le président du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale est entendu par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, à la demande de leur président, pour leur présenter les rapports du conseil.

Article 4

Dans l'exercice de ses activités, le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, en la personne de son président ou de l'un de ses membres, ne peut solliciter ni accepter d'instructions d'aucune autorité.

Article 5

Les administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics sont tenues de communiquer au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale les éléments qui lui sont nécessaires pour l'exercice de ses missions, sous réserve de l'application des dispositions législatives imposant une obligation de secret.

Article 6

Un décret en Conseil d'Etat précise la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil de l'emploi, des revenus et *de la cohésion sociale.*

Article 7

Le Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale se substitue au Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts institué par l'article 78 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Cet article est abrogé à la date de la publication du décret mentionné à l'article 6.

Article 8

Les dépenses résultant pour l'Etat de la présente loi sont compensées à due concurrence par une augmentation des droits sur les tabacs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

N°1836. - RAPPORT de M. Jean ROUGER (au nom de la commission des affaires culturelles) sur la proposition de loi (n° 1516 rectifié) de M. Jean LE GARREC, relative à la création d'un Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)