



**HAL**  
open science

# Luttes au sein de l'institution, luttes entre institutions. L'expertise politique du Conseil Économique, Social et Environnemental à l'épreuve de ses publics

Félix Palla

► **To cite this version:**

Félix Palla. Luttes au sein de l'institution, luttes entre institutions. L'expertise politique du Conseil Économique, Social et Environnemental à l'épreuve de ses publics. Science politique. 2012. dumas-00760027

**HAL Id: dumas-00760027**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00760027>**

Submitted on 3 Dec 2012

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Mémoire :**

**Luttes au sein de l'institution, luttes entre institutions  
L'expertise politique du Conseil Economique, Social et  
Environnemental à l'épreuve de ses publics**

**Sous la direction de Brigitte Gaïti, Professeur de Science Politique**

**M2 – SOCIOLOGIE ET INSTITUTIONS DU POLITIQUE**

**UNIVERSITE PARIS I PANTHEON-SORBONNE**



## Remerciements :

Je tiens ici à remercier Brigitte Gaïti à qui je dois, d'abord, d'avoir évité quelques écueils, de m'avoir laissé une grande liberté dans la conduite de ce travail et de m'avoir offert quelques d'heureuses idées. Je tiens à lui dire ma gratitude, ensuite, pour l'extraordinaire Professeur qu'elle est : ses enseignements et ses conseils m'auront fortement marqué.

Je voudrais aussi témoigner toute ma gratitude à Daniel Gaxie, pour la qualité de son séminaire de Méthodologie, dispensé avec humour, gentillesse et rigueur, pour les innombrables savoirs et savoir-faire qu'il m'a permis d'acquérir, pour le souvenir pérenne qu'il me laissera de cette année d'étude.

Les membres du CESE qui ont facilité ce travail, qui m'ont accordé leur temps et rendu mille services méritent ensuite ma plus vive reconnaissance. J'ai rencontré des gens passionnants, brillants et attachants qui ont contribué à rendre ce travail de recherche agréable et enrichissant.

Je remercie également ma famille – et plus particulièrement mon père – et tous mes proches pour m'avoir aidé et supporté pendant que je travaillais à ce mémoire : Rafaëlle et Margaux, Virginie, Clelia, Anne-Emmanuelle, Boris, Thomas, Alexandre et bien d'autres.



A Florent



## SOMMAIRE :

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sommaire :</b> .....  | <b>7</b>  |
| <b>Chapitre introductif</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>Chapitre I L'institution et ses publics : De la remise en question de l'institution à la difficulté de définir ses missions : une analyse dynamique de la marginalité politique du CESE</b> ..... | <b>34</b> |
| <b>I. Le CESE, une institution condamnée ?</b> .....   | <b>36</b> |
| A. Poser la question de l'utilité du CESE : construire une croyance .....  | 36        |
| - <b>De la critique</b> .....  | 36        |
| - <b>... à la question de l'utilité</b> .....  | 40        |
| B. Les Conséquences sur le fonctionnement de l'institution .....   | 44        |
| - <b>Des destinataires nouveaux :</b> .....  | 44        |
| <b>II. Des difficultés à se positionner au sein d'un vaste système institutionnel</b> .....  | <b>52</b> |
| A. Les mécanismes de la marginalisation d'une institution politique .....  | 53        |
| - <b>Les indicateurs concrets d'une position marginale</b> .....   | 53        |
| - <b>Le faible poids politique du CESE : objectiver un rapport au politique</b> .....  | 57        |
| - <b>le CESE : une institution sous contrôle</b> .....   | 59        |
| B. Une place concurrencée, un rôle diffus, des collaborations diverses .....   | 61        |
| - <b>Partager la mission de conseil : des institutions en concurrence</b> .....  | 61        |
| - <b>Un rôle important auprès d'un public très hétérogène</b> .....  | 64        |
| <b>III. Une réforme pour quoi faire ?</b> .....  | <b>69</b> |
| A. Un poids politique plus fort ? Les effets de la réforme constitutionnelle. ....   | 70        |
| - <b>La construction du problème de la représentativité</b> .....  | 71        |
| - <b>Un changement de composition pour une meilleure représentativité ?</b> .....  | 72        |
| - <b>Un changement de composition pour plus d'efficacité ?</b> .....   | 76        |
| B. Changements de pratiques, désaccords sur les objectifs et positionnement des acteurs : les effets d'une situation particulière .....  | 78        |
| - <b>Des changements dans le fonctionnement de l'institution</b> .....   | 79        |
| - <b>... qui révèlent des confusions et des désaccords importants</b> .....  | 82        |
| <b>Conclusion :</b> .....  | <b>87</b> |
| <b>Chapitre II Etude des caractéristiques des travaux du CESE et de leur mode d'élaboration : Une expertise politique inégale à usage principalement interne.</b>                                    | <b>88</b> |
| <b>I. L'étude de quelques cas particuliers : comment peser politiquement ?</b> .....   | <b>90</b> |
| A. <b>Se rendre incontournable</b> .....   | 91        |



|  |            |
|--|------------|
| - Correspondre à des enjeux saillants et s'inscrire au cœur de l'actualité.....                                | 91         |
| - Formuler des propositions politiques et précises.....  | 95         |
| - Éviter les avis inutiles .....   | 98         |
| <b>B. Des rapporteurs investis et multipositionnés.....</b>  | <b>101</b> |
| - Des rapporteurs différemment investis, dont les ressources personnelles<br>comptent.....                     | 101        |
| - Des engagements utiles : les ressources et capitaux personnels dans des<br>configurations particulières..... | 104        |
| <b>II. Prosopographie et investissement des individus membres du CESE .....</b>                                | <b>108</b> |
| <b>A. Profils et compétences : la carrière de représentant.....</b>  | <b>109</b> |
| - Le cas des conseillers politisés.....  | 109        |
| - Parcours, ressources et compétences des conseillers.....   | 110        |
| - les avis du CESE : quelle expertise ? .....  | 113        |
| <b>B. La place du CESE dans la carrière de représentant .....</b>  | <b>116</b> |
| - Des investissements personnels différents.....   | 116        |
| - Le prestige du mandat de conseiller au CESE.....   | 119        |
| - Quelle culture d'institution ?.....  | 120        |
| <b>III. Les logiques internes de l'élaboration des travaux du CESE .....</b>                                   | <b>124</b> |
| <b>A. Une institution tournée vers l'écriture.....</b>   | <b>125</b> |
| - Une administration compétente pour l'écriture .....  | 125        |
| - La contribution du service de la communication.....  | 127        |
| - Pas de relations institutionnelles systématiques .....   | 128        |
| <b>B. La fabrique des rapports : des procédures, routines et logiques uniquement<br/>internes ? .....</b>      | <b>131</b> |
| - Les autosaisines : quels destinataires ? .....   | 131        |
| - La primauté des logiques internes dans l'écriture et le vote des avis.....                                   | 134        |
| <b>Conclusion : .....</b>  | <b>137</b> |
| <b>Bibliographie : .....</b>   | <b>139</b> |
| <b>Ouvrages et contributions sur l'institution : .....</b>   | <b>139</b> |
| <b>Ouvrages généraux : .....</b>   | <b>139</b> |
| <b>Articles et contributions à des ouvrages collectifs.....</b>  | <b>140</b> |
| <b>Rapports et autres :.....</b>   | <b>141</b> |
| <b>Références électroniques:.....</b>  | <b>141</b> |
| <b>Avis, Rapports et Etudes du CESE :.....</b>   | <b>142</b> |
| <b>Annexes : .....</b>   | <b>144</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Annexe n° 1 : dossier de presse n°1 la place du CESE dans les médias généralistes, quelques articles du journal <i>Le Monde</i></b> ..... | <b>144</b> |
| Article n° 1 : .....   | 144        |
| Article n° 2 : .....   | 144        |
| Article n°3 : .....  | 145        |
| Article n° 4 : .....   | 146        |
| Article n° 5 : .....   | 147        |
| Article n°6 : .....  | 148        |
| Article n°7 : .....  | 150        |
| Article n° 8 : .....   | 151        |
| Article n° 9 : .....   | 152        |
| <b>Annexe n° 2 : statistiques relatives au traitement journalistique</b> .....   | <b>155</b> |
| <b>Annexe n°3 : liste des groupes</b> .....  | <b>157</b> |
| <b>Annexe n°4 : scrutin de l’avis sur le travail de nuit</b> .....   | <b>158</b> |
| <b>Annexe n° 5 : Offre de stage pour l’enquête d’influence</b> .....   | <b>160</b> |
| <b>Annexe n° 6 : liste des personnes rencontrées</b> .....   | <b>161</b> |

## CHAPITRE INTRODUCTIF

Le hiatus entre, d'une part, les missions<sup>1</sup> du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), ses moyens, l'importance qui lui est théoriquement réservée, notamment par la constitution de la 5<sup>ème</sup> République<sup>2</sup> et, d'autre part, la quasi absence de poids politique de l'institution – faible audience des rapports et avis<sup>3</sup>, les difficultés qu'elle connaît pour remplir correctement ses missions et les controverses dont elle fait l'objet<sup>4</sup> amène à nourrir quelques interrogations sur le CESE. Sans tenir à expliquer cet écart entre la théorie et la pratique, entre un fort potentiel donné juridiquement, proclamé au travers de discours<sup>5</sup> et une réalité facilement objectivable, il me paraît

---

<sup>1</sup> On reviendra en détail sur ces éléments dans les pages qui suivent pour présenter l'institution

<sup>2</sup> Le CESE est une assemblée constitutionnelle depuis 1958, le titre XI de la constitution lui étant réservé, explicitant, vaguement, ses missions, certains de ses modes de saisine et son champ de compétence (sa composition et autres précisions renvoient à une loi organique, laissant au législateur le soin de régler une large part de son fonctionnement). Cette constitutionnalité confère à l'institution certaines caractéristiques sur lesquelles on pourra revenir (en terme d'autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics, de pérennité garantie par le statut constitutionnel, etc.) mais notons, pour ce qui nous intéresse ici, que le CESE bénéficie théoriquement du prestige que représente la constitutionnalité et que, de surcroit, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 lui a porté une attention particulière lorsqu'elle aurait pu être l'occasion de remettre en cause son existence.

<sup>3</sup> Ne serait-ce que médiatiquement, comme l'attestent les recherches sur les parutions médiatiques qu'on a eu l'occasion de réaliser pour le dossier de recherche de Master 1, mais aussi par la place que prend l'institution dans le système politique, comme on le verra par la suite.

<sup>4</sup> On reviendra au cours du développement sur la place qu'occupent ces controverses, les nombreuses remises en cause de l'institution et les conséquences qu'elles ont sur le travail du CESE.

<sup>5</sup> On fait ici référence au discours que tient l'institution sur elle même, comprenant des moyens de communication comme son site Internet ou simplement au travers des dires des acteurs incarnant l'institution à tous ses niveaux : des entretiens réalisés à l'occasion

intéressant de travailler sur cette institution et le problème de sa place au sein du système politique et de sa remise en question, en portant le regard, très spécifiquement, sur ce qu'elle produit – des rapports et avis – et sur les objectifs qu'elle poursuit à travers ce travail là<sup>6</sup>.

Le CESE est avant tout une assemblée consultative : contrairement à ses homologues constitutionnels que sont l'Assemblée nationale et le Sénat, le Conseil économique, social et environnemental, comme son nom l'indique, n'a pas de pouvoir de décision : il conseille. Il s'agit d'une assemblée qui ne légifère pas mais qui peut donner un avis sur de nombreux sujets après saisine gouvernementale, parlementaire ou par voie de pétition<sup>7</sup>. En effet, et notamment parce que ses membres ne sont pas élus mais nommés, le CESE produit des avis que ne contraignent pas le décideur, qui sont seulement censés le renseigner sur tout problème « de caractère économique, social ou environnemental »<sup>8</sup>. Ce faisant, il entend « conseiller le Gouvernement et le Parlement et participer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale » mais également contribuer au dialogue social, à l'évaluation des politiques publiques, « promouvoir un dialogue constructif et une coopération avec les assemblées consultatives » aux différents niveaux de gouvernement (local, État, européen) et, enfin, « contribuer à l'information des citoyens »<sup>9</sup>.

---

du dossier de recherche et du présent mémoire, mais également des conversations informelles et de nombreuses observations permettent d'attester de cette croyance partagée au sein de l'institution par les individus qui y travaillent de l'utilité et de l'importance du CESE.

<sup>6</sup> Des objectifs qui, on pourra y revenir, peuvent être suggérés ou imposés par différents acteurs situés au sein et hors de l'institution, autant qu'ils peuvent résulter de logiques, de luttes et de compromis internes.

<sup>7</sup> Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 pour ce dernier point, bien qu'aucune pétition n'ait encore abouti.

<sup>8</sup> Article 70 de la Constitution.

<sup>9</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Le CESE en bref*, [en ligne], <http://www.lecese.fr/sites/default/files/Le-CESE-en-bref-18-09-2011.pdf>, (page consultée le 12 avril 2012).

Le CESE est aussi une institution constitutionnelle : le titre XI de la Constitution lui est réservé, on l'a dit, et a été modifié lors de la réforme constitutionnelle de 2008, générant des transformations importantes dans le fonctionnement de l'institution, et dans sa composition. Ces changements ne sont pas sans importance mais la réforme ne sera pas exhaustivement analysée. Pour ce qui est de la composition du CESE, précisions qu'elle est largement modifiée, impactant doublement sur son fonctionnement : par la venue de conseillers aux méthodes et pratiques différentes d'une part, par un renouvellement très important empêchant la transmission de certaines habitudes, d'autre part. Si cette réforme modifie le texte constitutionnel relatif au CESE, ce n'est pas par là qu'elle produit son résultat le plus fort. On pourra revenir en détail sur ce point au cours du développement, mais il convient de préciser dès à présent que les quelques lignes modifiées du titre XI de la constitution ont moins d'impact sur le CESE que la fenêtre d'opportunité ouverte par cet acte solennel. Alors que depuis longtemps de nombreux observateurs, internes et externes à l'institution, critiquent son fonctionnement et la position qu'elle occupe vis-à-vis des autres institutions politiques de premier plan, on autorise par cette réforme constitutionnelle un grand nombre de ces acteurs à proposer, imposer et mettre en œuvre les solutions qu'ils envisagent. Par la modification de la loi organique régissant bien plus précisément que la Constitution le fonctionnement du CESE, par le changement de son règlement intérieur, mais surtout par l'arrivée de nouveaux acteurs au sein de l'assemblée<sup>10</sup> et l'élection d'un Président réformateur qui sait profiter de ce moment dynamique pour imposer d'importants changements, le CESE est transformé en profondeur. On reviendra de manière bien plus problématisée sur la conduite de ces changements, ce qu'ils impliquent et les acteurs qu'ils animent ; il convient pour l'instant de décrire plus précisément notre objet d'étude.

Un détour par l'histoire paraît ici tout à fait heuristique, notamment pour comprendre que les enjeux de représentation de la société qui tendent, encore aujourd'hui, à justifier de nombreux discours, prises de position et actions s'inscrivent dans une histoire longue. Il s'agit de l'opposition qu'on aurait tendance à faire, suite à la

---

<sup>10</sup> Par la modification de sa composition.

Révolution Française, de la « société civile contre l'Etat jacobin »<sup>11</sup>. L'idée serait de dépasser cette opposition par la création d'institutions censées servir d'intermédiaire avec les syndicats et les associations, qui les intégreraient au système politique, tout en canalisant leur expression.

Le 16 janvier 1925 est signé le décret de création du Conseil national économique (CNE), confirmé par la loi du 9 avril 1926. Il s'agit d'une institution réunissant alors 47 conseillers nommés par le gouvernement, de façon discrétionnaire (sans proposition). Ils étaient répartis en trois groupes : le capital, le travail et la consommation et disposaient d'une voix consultative auprès du gouvernement. Il s'agissait alors, pour reprendre les mots d'Alain Chatriot, d'apporter « une réponse spécifique aux débats sur le corporatisme et sur la place des syndicats face aux pouvoirs législatif et exécutif », d'intégrer la société au système politique autrement que par la représentation au Parlement, en lui donnant un certain poids, qui reste maîtrisé.

Le 19 mai 1936 est votée la loi qui le modifie en profondeur, en élargissant notamment le nombre de conseillers, répartis différemment (par catégories d'intérêts) et désignés autrement (par les organisations professionnelles et associatives et non plus seulement par le gouvernement). Ils ont alors pour mission de conseiller le gouvernement et le Parlement (une commission parlementaire peut saisir le CNE) et d'arbitrer des conflits sociaux. Cette loi tend à faire ressembler le CNE à une assemblée : alors qu'il ne s'agissait que d'une petite structure administrative à l'origine, on lui donne de l'importance et on entend garantir une meilleure représentation des intérêts de société. C'est cette forme institutionnelle qui sera reprise sous la 4<sup>e</sup> République dans la deuxième proposition constitutionnelle.

En 1940 le CNE est supprimé ; le Conseil économique de la 4<sup>e</sup> République ne présentera que peu d'innovations. Le projet d'avril 1946 prévoyait un conseil économique suffisamment puissant, dans un contexte monocaméral, pour contribuer à la limitation et à l'encadrement de l'Assemblée nationale. Finalement, le bicaméralisme du projet d'octobre 1946 laisse juste au Conseil économique le rang d'institution

---

<sup>11</sup> CHATRIOT A., *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La découverte, 2002.

constitutionnelle, gagnant ainsi une nouvelle dignité dans un cadre organisationnel et fonctionnel qui se révèle *in fine* relativement identique. De surcroît, le seul article constitutionnel relatif au conseil était très vague et laissait au législateur le soin de préciser les missions et l'organisation de l'institution : le contrôle de l'expression des corps intermédiaires – par la maîtrise de l'organisation et du fonctionnement de l'institution censée les représenter – restait prégnant.

Le Conseil économique prenait alors l'aspect d'une assemblée dans son organisation : bureau élu, groupes organisés comme à l'assemblée, commissions de travail spécialisées, publicité des débats, etc. Il réunissait 169 membres nommés par décret sur proposition ou non d'organisations représentatives. Malgré cette avancée constitutionnelle et bien que s'apparentant davantage à une assemblée représentative qu'à une institution administrative, le Conseil économique reste relativement ignoré des pouvoirs publics, et notamment de l'Assemblée nationale qui ne le saisit quasiment plus après 1949, craignant, selon les commentateurs, ingérence ou concurrence – ces quelques informations historiques constituent des pistes de réflexion importantes sur lesquelles on reviendra.

C'est à l'aune de cette évolution que l'on peut comprendre le Conseil économique et social (CES) de la 5<sup>ème</sup> république, qui garde son statut constitutionnel et dont la mise en place reste floue, laissant totalement aux pouvoirs publics la charge de préciser son organisation et ses attributions. Le CES est alors placé uniquement auprès du gouvernement, et est organisé comme une assemblée représentative qui, par ses compétences, se rapproche plutôt de conseils dits techniques : les débats ne sont plus publicisés, les commissions sont remplacées par des « sections » (le gouvernement pouvant y faire intervenir des membres n'ayant pas le statut de conseiller), le conseil au Parlement est supprimé (seul le Gouvernement peut saisir le CES). Alors que sa mission, résumée dans un arrêt du conseil d'Etat de 1970, consiste à « participer à la politique économique et sociale du gouvernement », on ne peut que noter que cette participation s'exerce dans un cadre procédural étroit : le législateur, le gouvernement et même le Conseil d'Etat disposent de moyens importants pour contrôler l'organisation, le fonctionnement et la place que peut prendre cette institution. Il s'agit alors d'une expertise mise au service du pouvoir, bien plus que la libre expression des corps intermédiaires.

Il faut attendre 1984 pour que soit laissé au CES le soin de fixer son règlement intérieur et les modalités de ses réunions, mais également pour que soit introduite une procédure d'urgence (permettant théoriquement de mieux répondre aux attentes des destinataires des travaux du CES), et que soit rétablie la publicisation des débats. Notons qu'aujourd'hui ces débats se résument à une représentation théâtrale, rien n'étant laissé au hasard, tout étant écrit et prévu à l'avance. Les éventuels conflits, les vraies prises de position et argumentations se déroulent au cours de réunions de sections qui, à la différence de ce qui se passe pour les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat, ne laissent rien sortir de leurs murs.

Pour l'histoire récente du CESE, on s'intéresse à la réforme constitutionnelle de 2008, dont les effets ne sont pas encore tous connus<sup>12</sup> et qui fera l'objet d'une analyse sous l'angle sociologique au cours du développement. On peut d'ores et déjà mentionner quelques points importants pour nous : la réforme constitutionnelle n'apporte pas de révolution au CESE. Elle modifie la composition de l'assemblée et ajoute de nouveaux modes de saisines. Ainsi nous intéresse-t-elle plus particulièrement en ce qu'elle représente un moment fort pour le CESE et ses acteurs. La réforme constitutionnelle semble en effet offrir à une institution plutôt marginale la possibilité de prendre une place plus importante au sein du système politique. On verra dans quelle mesure les acteurs investissent cette fenêtre d'opportunité et s'engagent en réformateurs pour défendre leur vision du CESE ou bien des intérêts personnels ou collectifs : révélateur de conflits et de confusion quant aux objectifs du CESE et aux moyens à mettre en place pour lui offrir une position moins marginalisée, cette réforme est un moment cristallisateur. On peut alors observer et comprendre des résistances au changement, qu'elles soient internes ou externes à l'institution – on verra des résistances de l'administration, de la part des conseillers, mais aussi des luttes et des prises de position pour tenter de définir les moyens d'action de chacun au travers par exemple de la modification ou de la conservation de routines institutionnelles, de l'organisation du travail, etc.

Le budget du CESE est voté chaque année par le Parlement, dans le cadre de la loi de finances, au titre de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». En 2010, il

---

<sup>12</sup> Aucune saisine par voie de pétition jusqu'ici par exemple.



représentait 37, 45 millions d'euros, soit environ, 3% du budget du Parlement. Le CESE réunit 233 conseillers, plusieurs fois par mois à l'occasion de séances plénières, et hebdomadairement pour des réunions de section. Ils sont rémunérés environ 3000 euros nets par mois, à la condition de leur présence à ces séances et réunions - émoluments que certains reversent à leur organisation. Lors de ces séances plénières, les conseillers étudient et votent un texte (le projet d'avis) qui aura été produit et voté, en amont, par une section de travail (l'équivalent fonctionnel des commissions à l'Assemblée nationale), sur la base d'une saisine du CESE.

La composition du CESE est un sujet polémique, en tant qu'enjeu considéré comme particulièrement important par les membres de l'institution comme pour ses commentateurs : il constitue une importante source de légitimité à travers l'idée de « représentativité ». On se contentera ici d'une description de ce que la dernière loi organique met en place et on pourra revenir beaucoup plus en détail sur les enjeux que pose le critère de représentativité. Il y a trois grands types de conseillers : 140 membres sont nommés au titre de la vie économique et du dialogue social, 60 membres sont nommés au titre de la cohésion sociale et territoriale et de la vie associative, 33 membres sont nommés au titre de la protection de la nature et de l'environnement.

Au sein de chacun de ces collèges de représentation, on trouve des membres nommés par des organisations représentatives, et des membres nommés directement par le gouvernement : les 40 personnalités qualifiées. Le détail de la composition de ces collèges figure sur le site internet du CESE et est explicité au sein de la loi organique. Cette séparation en collèges n'est pas fonctionnelle et il faut noter que les conseillers du CESE sont répartis en 18 groupes<sup>13</sup>, selon le type d'organisme ou le secteur représenté ; cette répartition en groupes est importante dans la mesure où chaque groupe dispose d'une voix au bureau du CESE à travers un élu, mais aussi parce que les groupes ont pour habitude de voter très souvent de manière solidaire sur un texte, et de communiquer leur opinion sur celui-ci à travers une déclaration unanime, ajoutée en annexe après les avis et rapports du CESE publiés au JO. Les logiques de groupes sont prégnantes et permettent d'éclairer ou de mieux comprendre certains aspects du fonctionnement du CESE.

---

<sup>13</sup> Cf. annexe n°3

Ces 233 membres sont ensuite répartis en sections, équivalent fonctionnel des commissions du Parlement. Les sections de travail sont chargées de la rédaction d'un avis, parfois assorti d'un rapport, qui sera présenté en séance plénière devant l'ensemble des conseillers amenés alors à se prononcer, par un vote, sur le texte. La liste des sections, leur nombre ainsi que leurs attributions sont fixés par pouvoir réglementaire. Il en existe neuf, auxquelles s'ajoutent trois délégations (pour des sujets dépassant la compétence d'une section) et quelques fois des sections ou délégations temporaires, chargées de l'étude d'un sujet particulier et constituées *ad hoc* par le bureau du CESE pour l'occasion. Les neuf sections de travail de l'assemblée sont : la section de l'aménagement durable des territoires, la section de l'économie et des finances, la section de l'éducation, de la culture et de la communication, la section de l'environnement, la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, la section des activités économiques, la section des affaires européennes et internationales, la section des affaires sociales et de la santé, et la section du travail et de l'emploi. Les trois délégations sont la délégation à l'outre-mer, la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité.

On aura l'occasion de revenir au cours du développement sur les différents enjeux – tant pour les conseillers que du côté de l'administration – relatif au découpage des sections et de leurs attributions : de nombreux problèmes peuvent se poser et expliquer certains fonctionnements et dysfonctionnements. Par exemple, les compétences attribuées aux différentes sections ne sont pas flexibles et peuvent empêcher un sujet d'être traité complètement, parce que cela signifierait se saisir d'un problème ou d'un thème qu'il appartient à une autre section d'observer. Ainsi des phénomènes de conquête, de défense ou de sauvegarde de champs de compétences peuvent être donnés à voir dans le cadre de concurrences – administratives notamment – importantes.

Le CESE peut aujourd'hui être saisi de plusieurs façons : par le gouvernement (saisine gouvernementale) ou par lui même (autosaisine), ce qui arrive dans la plupart des cas, mais également, depuis 2008 et la réforme constitutionnelle, par voie de pétition ou par le président d'une des chambres du Parlement. La saisine est enregistrée par le bureau du CESE, qui se réunit sur demande du président ou de la moitié de ses membres. Il comprend, outre le président du CESE et son directeur de cabinet, 18

membres représentant les groupes de conseillers du CESE, ainsi que le secrétaire général, chargé des procès verbaux. C'est au bureau d'organiser les travaux du CESE et donc de confier l'étude d'un sujet sur lequel le CESE a été saisi à la section compétente, de désigner le rapporteur (qui aura été élu en section), puis de fixer l'ordre du jour des séances plénières pour la discussion et le vote sur les textes préparés en section. Sauf procédure d'urgence obligeant la section à se prononcer en un mois (extrêmement rare), les textes sont généralement préparés en trois ou quatre mois. Cependant, d'importantes modifications dans le rythme du travail du CESE apparaissent depuis deux ans, traduisant ou illustrant certains changements internes qu'on analysera.

Pour préparer un projet d'avis et un rapport, le rapporteur désigné est chargé de coordonner le travail de réflexion de sa formation de travail, avec l'aide du Président de section. Les réunions de travail se déroulent à un rythme hebdomadaire et il s'agit alors de compiler le travail de recherche documentaire effectué par les services administratifs (administrateurs de section et secrétaires de section), de procéder aux auditions (environ une quinzaine de personnalités auditionnées pour un avis) et d'élaborer le projet. On reviendra beaucoup plus en détail au cours du développement sur les procédures de production d'avis et de rapports au CESE, pour voir notamment certains enjeux et problèmes que peuvent poser telle ou telle pratique concrète, et, par l'analyse de certaines routines et d'habitudes, pour se donner les moyens de comprendre les logiques de production des travaux du CESE (objectifs, contraintes internes, marge de manœuvre laissée aux entrepreneurs de réformes, etc.).

Une fois le travail en section terminé, le rapporteur présente son projet d'avis et éventuellement son rapport en assemblée plénière : il est d'abord écouté, puis laisse la parole à chaque groupe (pour un temps de parole alors limité à 3 minutes, peu respecté en réalité<sup>14</sup>) qui s'exprime sur le texte. La section en charge du texte se réunit pour entériner ces commentaires de groupes et préparer une réponse, présentée par le rapporteur lors d'une seconde séance plénière, une étape qui précède le vote.

Le rapporteur présente ensuite l'avis et le rapport votés aux médias à l'occasion d'une conférence de presse, le président de section peut alors être présent, ainsi que le

---

<sup>14</sup> On a pu observer des interventions de 5 ou 6 minutes, non interrompues par le Président.

président du CESE et certains de ses collaborateurs. L'avis et le rapport sont enfin publiés au JO et diffusés auprès des pouvoirs publics.

Il convient de préciser ici que le rapport n'est pas systématique : il y a dans chaque publication un texte sur la base duquel l'assemblée vote. L'avis constitue la communication du CESE, incluant les déclarations des groupes et l'annexe relative au scrutin ; il est parfois suivi du rapport, plus détaillé. L'assemblée se prononce en séance plénière en votant l'avis du CESE, et non le rapport, bien que les deux textes constituent une production de la section en charge de la question, qu'ils soient présentés par le même rapporteur et publiés ensemble en un document unique, sous le même titre.

Notons aussi que les avis sont plus courts, autour d'une cinquantaine de pages environ, alors que les rapports présentent plus d'une centaine de pages. Lorsque les deux sont présents, le texte est divisé en deux parties : d'abord l'avis, puis le rapport. Cependant le rapport se fait de plus en plus rare et il faut noter que les avis sont de plus en plus courts.

La comparaison de quelques avis et rapports permet de formuler un certain nombre de remarques élémentaires : il apparaît à la fois des points communs et des différences entre ces textes.

On peut en effet noter que les avis du CESE sont systématiquement divisés en deux parties : le contenu même du texte, d'une part, et les déclarations des 18 groupes en séance plénière sur ce texte, qui avaient suivi sa présentation par le rapporteur, d'autre part. Il convient ici de préciser que le déroulement de la séance plénière n'apporte guère de plus de valeur sur le fond du texte : tout y est réglé par avance et aucune réaction n'est spontanée<sup>15</sup>, ni les déclarations des groupes, ni les réponses du rapporteur ; ainsi le texte publié présente-t-il l'intégralité des informations produites par l'assemblée sur le sujet : avis et rapport, déclarations des groupes, et même le détail des votes. Le texte même est lui-même divisé en deux parties, plus ou moins bien articulées selon les cas : un constat et des préconisations.

---

<sup>15</sup> D'autant plus qu'on aura essayé de recueillir le plus large consensus possible pour un vote largement majoritaire, voire unanime, et le moins de critiques possible lors de l'intervention des groupes, on y reviendra.

Au delà de ces quelques éléments systématiquement présents, on peut noter de grandes divergences selon les rapports et avis, tant du point de vue de la forme que du fond.

D'abord, on remarque que le nombre d'annexes, de notes de bas de page et de documents insérés dans le texte varient très grandement d'un avis à l'autre, certains ne présentant presque aucun de ces compléments, d'autres en étant largement fournis. On peut ensuite noter que les travaux sont très inégaux du point de vue du fond, non pas tant parce qu'ils seraient bon ou mauvais – ce n'est pas ce qui nous intéresse ici. Ils présentent d'importantes variations dans les réflexions proposées : à la lecture de quelques avis il apparaît rapidement que l'investissement du rapporteur ou des conseillers ayant participé à l'élaboration du texte varie grandement d'un sujet à l'autre, une intuition qui constituera par la suite une hypothèse de recherche importante.

Il peut être utile de citer ici quelques avis et rapports qui nous ont marqué, soit qu'ils aient eu un écho médiatique particulièrement important, soit qu'ils aient été souvent cités par les acteurs du CESE lors de nos entretiens, soit qu'ils aient constitué des pistes de travail intéressantes. Sans détailler, on en donne quelques uns : « La dépendance des personnes âgées »<sup>16</sup>, un avis de 2011, qui fut dernièrement au cœur de l'actualité ; « accès au logement, droits et réalités »<sup>17</sup>, un avis de 2004 qui esquissait pour la première fois les modalités susceptibles de rendre le droit au logement opposable ; « L'entrepreneuriat au féminin »<sup>18</sup>, une étude de 2009 qui aura été largement suivie d'effet grâce à l'investissement de la rapporteure ; « Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique »<sup>19</sup>, un avis de 2009, dont le poids est là aussi

---

<sup>16</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission temporaire), *La dépendance des personnes âgées*, Paris, Journaux Officiels, 2011.

<sup>17</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (Section du Cadre de vie), *Accès au logement, droits et réalités*, Paris, Journaux Officiels, 2004.

<sup>18</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (Délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes), *l'entrepreneuriat au féminin*, Paris, Journaux Officiels, 2009.

<sup>19</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission ad-hoc), *Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique*, Paris, Journaux Officiels, 2009.

largement dû à l'investissement de son rapporteur ; et, enfin, le fameux avis de 1987<sup>20</sup> « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » dont le rapporteur était Joseph Wresinski.

Par l'étude de quelques avis, déjà parus ou en cours de réalisation, on pourra voir pourquoi l'investissement diffère, quelles conséquences cela peut avoir, et de qui cela procède. On fera l'hypothèse que cela résulte avant tout du rapporteur et du président de la section, ceux qui sont le plus investis dans la réalisation de l'avis, et dont dépend grandement le rendu final. Ils sont les seuls à avoir quelque intérêt à rendre un avis conséquent. Le bénéfice qu'ils ont à s'investir dans la production de cet avis peut dépendre de leurs objectifs professionnels, de leur perception de l'importance du CESE et de leur mission au sein de l'institution, de sollicitations extérieures (de l'organisation qui a nommé le conseiller, du bureau, du Président du CESE, de collègues, etc.) mais aussi de l'importance, du potentiel que pourrait avoir ou non l'avis (selon l'origine de la saisine, la saillance des enjeux présents, etc.). On pourra aussi revenir sur les différences de qualité intrinsèques des avis et rapports qui peuvent nuire globalement à leur réputation.

Après cette description historique, juridique et concrète de l'institution, il convient de dresser un bilan des lectures proposées sur le CESE, ou, plus largement, nous aidant à aborder l'étude de cette institution.

Il existe très peu d'écrits portant spécifiquement sur l'institution, il faut se contenter de quelques contributions essentiellement descriptives, qui, si elles sont utiles pour mieux connaître notre objet d'étude, n'offrent que très peu de pistes et de problématisations possibles.

Pour une approche historique, permettant de comprendre le contexte et les enjeux politiques et sociaux qui conditionnent la naissance de l'institution mais aussi de connaître les formes qu'elle prend, son fonctionnement et l'importance qu'elle a pu avoir au cours du 20<sup>ème</sup> siècle, on pourra lire l'ouvrage d'Alain Chatriot, concernant le Conseil national économique, premier vrai ancêtre du CESE, qu'il étudie sur la période de son

---

<sup>20</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (Section des affaires sociales), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Paris, Journaux Officiels, 1987.

existence : 1925-1940 ; on pourra également lire la contribution de Charles Louis Vier<sup>21</sup> à l'ouvrage collectif *La constitution de la république française*<sup>22</sup> concernant le titre réservé au Conseil économique et social. Les deux auteurs ont en commun de s'intéresser aux origines de l'institution que nous étudions ici et notamment à la place qu'elle a pu occuper au sein du système politique, défini fonctionnellement par Chatriot comme exerçant le pouvoir et étant à l'origine de l'élaboration des règles communes.

Chatriot se demande quel rôle le CNE a pu jouer vis-à-vis de ce système politique. L'enjeu de la création du Conseil national économique est de faire participer la société, d'associer le syndicalisme au pouvoir pour dépasser l'opposition entre syndicats et pouvoirs législatif et exécutif. Il propose donc dans son ouvrage de mener une réflexion sur « l'organisation de la société dans son rapport à l'Etat et sur les formes de démocratie »<sup>23</sup>. Si ses interrogations sur la construction de la légitimité de l'institution naissante – dans un contexte de conflit politique, où l'institution est amenée à répondre constamment aux critiques qui lui sont adressées - ou bien sa capacité à produire un discours d'expertise nous intéressera peu<sup>24</sup>, le regard porté sur son rapport à l'Etat ou l'analyse de sa « dynamique organisationnelle » - il s'agit notamment des questions d'expansion ou de déclin de l'institution, de l'origine des membres, des apprentissages collectifs, etc. – pourra être lu avec intérêt. On y trouvera en effet quelques idées de problèmes et d'hypothèses à formuler pour mieux connaître notre objet, en interrogeant notamment la place que prend l'institution (selon son statut, son autonomie, les soutiens dont elle dispose, son organisation interne, ses membres, etc.).

---

<sup>21</sup> Docteur en droit, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation.

<sup>22</sup> VIER C. L., "chapire X : le CES" in CONAC G., LUCHAIRE F. (dir.), *La constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1987.

<sup>23</sup> CHATRIOT A., *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique 1924-1940*. *Op cit.* p.4.

<sup>24</sup> les modes de fonctionnement du CESE, les moyens à sa disposition et l'environnement institutionnel au sein duquel il est placé diffèrent grandement de ce que Chatriot décrit pour le CNE, et quant à la question précise de l'expertise, on ira voir du côté de la littérature disponible en science politique sur le sujet

Quant à la contribution de Vier, elle nous intéresse essentiellement parce qu'elle nous invite à considérer que certains des problèmes contemporains de l'institution – son manque d'audience notamment – se posaient déjà à l'époque du Conseil National Economique puis du Conseil Economique de la 4<sup>ème</sup> République. Il s'attache d'abord à décrire l'institution, à expliquer quelles en sont les formes juridiques et à déterminer s'il s'agit davantage d'une assemblée ou d'une institution administrative, ce qui nous intéresse peu. Cependant, les problèmes de représentativité et, surtout, le manque d'audience de l'institution apparaissent aussi au sein de cette contribution, sans nécessairement s'articuler à une réflexion portant sur la construction de la légitimité de l'institution naissante comme c'est le cas chez Chatriot. On nous propose alors de porter le regard sur les pouvoirs exécutif et législatif, à la fois cibles des travaux de l'institution étudiée et compétents – par les nombreux moyens à leur disposition – pour en déterminer le fonctionnement, la composition et l'organisation. Apparaît alors le problème de l'intérêt porté ou non à l'institution, selon les époques, selon le contexte, selon les intérêts des gouvernements ou assemblées, mais aussi de la marge de manœuvre laissée aux différents protagonistes. Si cette perspective est plus ou moins présente dans l'analyse de Chatriot, on l'a dit, c'est au sein d'une réflexion portant plus globalement sur la légitimité de l'institution. Chez Vier, le regard est plus directement tourné vers l'intérêt que représente l'institution étudiée pour le gouvernement ou les assemblées. Mais s'il se contente, par exemple, de décrire le désintéressement de l'Assemblée nationale pour le Conseil économique à partir de 1949, et de l'interpréter comme de la méfiance, il serait intéressant pour nous de prolonger la réflexion de se demander dans quelle mesure l'intérêt du gouvernement ou de l'Assemblée nationale vis-à-vis des travaux proposés par le CESE est conditionné à l'intérêt que ces institutions ont à lui donner du poids. On peut alors formuler l'hypothèse que l'audience du CESE dépend en partie des intérêts d'institutions plus puissantes comme l'Assemblée nationale, et qu'elle est si faible notamment parce que certaines institutions n'ont pas intérêt à lui laisser prendre une place plus importante dans le système institutionnel. On déplace le regard de l'institution produisant le message (avis et rapports), ou du message lui-même, aux institutions le recevant, avec l'idée que l'audience du message dépend principalement de la place que lui réservent les institutions cibles, selon leurs intérêts – et non seulement selon la valeur du message par exemple. C'est le lien entre le CESE, d'une part, et le gouvernement, l'Assemblée nationale et le Sénat, d'autre part qui



est ici éclairé et que l'on propose d'analyser sociologiquement comme une configuration institutionnelle où le poids politique du CESE dépend largement des pouvoirs législatif et exécutif, et des moyens à leur disposition pour en contrôler le fonctionnement.

L'idée que le manque d'audience de l'institution est dû à un défaut d'usage de la part des pouvoirs publics est également présente dans la contribution d'Alexandre Gohier del Re à ce même ouvrage – au sein d'une édition postérieure<sup>25</sup>. On lit alors une entreprise de légitimation, autour de l'idée que l'institution n'a pas de poids politique parce que ses destinataires refusent de lui en donner. Sans s'interroger sur les motivations et les ressorts de cette ignorance des travaux du CESE, il confirme l'idée que le regard peut être porté de ce côté là et que la question peut être posée : la conception d'une configuration institutionnelle où le poids et la place du CESE sont conditionnés à l'intérêt d'institutions dominantes est pertinente, il ne reste qu'à en expliquer les logiques et caractéristiques de façon plus détaillée, notamment en s'appuyant sur les travaux de Daniel Gaxie concernant les luttes institutionnelles et l'ouvrage qu'il a dirigé<sup>26</sup>. Si l'objet en était les institutions territoriales, on pourra reprendre heuristiquement quelques facteurs et explications de luttes, de compromis, et de jeux d'intérêts individuels ou institutionnels pour comprendre la place que peut prendre le CESE au sein du système politique et les difficultés externes auxquelles il se heurte, notamment en ce qu'il est confronté à d'importantes concurrences. Celles-ci peuvent être horizontales, lorsque le CESE se trouve en face d'institutions qui ont elles aussi pour mission de conseiller le décideur. Il est alors au même niveau, censé conseiller les pouvoirs publics à travers des rapports. Le CESE peut aussi se trouver en situation de concurrence verticale, face au décideur. Bien qu'ils se trouvent au même échelon national et au même niveau de prestige constitutionnel, ces deux types d'acteurs publics n'ont pas la même capacité d'influence politique. Cette configuration à plusieurs dimensions voit se dérouler des luttes institutionnelles où peuvent émerger des

---

<sup>25</sup> GOHIER del RE A., « Titre XI : le Conseil économique, social et environnemental - Art. 69 à 71 », dans *La constitution de la République française : analyses et commentaires*, LUCHAIRE F., CONAC G. et PRETOT X. (dir.), Paris, Economica, 2009.

<sup>26</sup> GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institution, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

compromis et des modes de fonctionnements qui résultent bien plus de l'affrontement d'intérêts que des textes juridiques censés régir le fonctionnement des pouvoirs publics.

Pour éclairer la problématique de l'influence, on se contentera de suivre le conseil que formule en creux Michel Offerlé lorsqu'il en esquisse quelques pistes de définition : la prudence<sup>27</sup>. Si on prend sa signification ressortant de la théorie sociologique, et qu'on exclue l'idée que les productions du CESE peuvent être influentes par coercition, il reste « un pouvoir reposant sur la conviction, la persuasion, la dissuasion, voire la manipulation » mais impliquant deux acteurs et une conception du pouvoir comme « capacité de A à transformer l'action de B ». Le pouvoir ainsi envisagé comme interaction « laisse de côté la question du pouvoir à distance », dont on verra qu'elle prend une importance conséquente pour comprendre justement l'influence du CESE. On se contentera donc d'une vision large de l'influence, incluant non seulement les actions d'acteur à acteur – dont on constatera la quasi inexistence – mais aussi une manière plus diffuse de prendre un poids particulier – dont on essaiera de rendre compte. Son ouvrage *Sociologie des organisations patronales* sera aussi l'occasion de mieux connaître ces acteurs, ces forces sociales que la science politique a moins l'habitude d'éclairer que les syndicats – il s'agit des deux grandes forces représentées au CESE.

Après avoir éclairé par ces lectures le problème de la place du CESE dans le système politique du point de vue des concurrences pouvant exister, on peut s'intéresser à un problème déjà mentionné : celui de la transformation de l'institution engagée par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. Pour en comprendre les enjeux publics officiellement posés, on peut se référer au rapport de Dominique-Jean Chertier rendu en janvier 2009 et intitulé : « Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental »<sup>28</sup>. Alors que le texte constitutionnel avait déjà été modifié, mais que, on l'a vu, il ne traçait, de manière très floue, que les grandes lignes de la réforme envisagée, un conseiller du CESE était invité à se prononcer sur les

---

<sup>27</sup> OFFERLE M., *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2009, pp. 94-95.

<sup>28</sup> CHERTIER J.-D., *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental*, rapport au président de la République, remis le 15 janvier 2009.

transformations de l'institution à envisager. Il dressait alors un constat des problèmes rencontrés et proposait plusieurs scénarios de réforme, portant essentiellement sur la représentativité de l'assemblée. On peut également se référer au dossier législatif concernant la réforme constitutionnelle – et notamment à un rapport du Sénat<sup>29</sup> qui reprend plusieurs points nous intéressant. Mais connaître les enjeux posés par cette réforme ne présente un certain intérêt que relativement aux prises de position des acteurs vis-à-vis de ces enjeux. Envisager une sociologie de cette réforme nous animera ici, à travers notamment les pistes que proposent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec dans leurs contributions à *Sociologie de l'institution*<sup>30</sup>. Il sera en effet intéressant d'engager une analyse de la réforme en portant le regard sur les acteurs qui l'entreprennent et sur ceux qui y résistent, ainsi que sur les moyens dont ils disposent. On s'aidera des pistes théoriques dégagées par ces auteurs pour mieux comprendre et expliquer les ressorts de la réforme du CESE, et surtout, de sa mise en œuvre. On se propose de voir cette réforme à différents niveaux d'analyse : l'intérêt de l'institution est en jeu puisqu'elle se transforme et que cela peut constituer l'opportunité d'une modification de la configuration institutionnelle décrite plus haut, au sein de laquelle le CESE est dominée par les pouvoirs législatif et exécutif. Mais l'intérêt d'un certain nombre d'acteurs et d'organisations est également à prendre en compte pour l'analyse, qu'ils soient ou non intégrés au CESE, qu'il s'agisse de conseillers ou de membres de l'administration. Ces intérêts particuliers peuvent épouser les intérêts de l'institution<sup>31</sup> ou au contraire s'y opposer, et c'est ce que l'on se proposera d'étudier pour comprendre ce que permet de voir ce processus de réforme : des changements à la marge, des transformations

---

<sup>29</sup> SENAT (commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation), *Rapport d'information sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental*, n°389, mai 2009

<sup>30</sup> LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2009 notamment les chapitres 2 "ordre institutionnel et genèse des réformes" et 3 "ce que les réformes font aux institutions" de P. BEZES et P. LE LIDEC.

<sup>31</sup> Encore faut-il que ceux-ci puissent être clairement définis, là où cette définition des intérêts de l'institution constitue un enjeu de lutte pour les acteurs concernés qui tenteraient alors d'imposer leur conception du problème et des solutions qui l'accompagnent.

avortées, des résistances au changement et des entrepreneurs de réformes, portant divers intérêts.

Pour caractériser les productions du CESE, c'est la littérature disponible en science politique sur l'expertise qui nous intéressera particulièrement. L'ouvrage général de *Sociologie politique de l'expertise* de Corinne Delmas<sup>32</sup>, mais aussi plus particulièrement les travaux de Y. Sintomer<sup>33</sup> – sur les figures de l'expert profane, de l'expert citoyen, porteurs d'une expertise d'usage opposée à l'expertise technique -, ou de D. Memmi<sup>34</sup> – notamment sur la différence entre expertise générale associée au sage et expertise spécialisée plus professionnelle – ou encore de G. Mauger<sup>35</sup> sur la figure du sage. On pourra alors voir le CESE situé au sein d'une situation d'expertise, sans pour autant que le terme « expertise » ne soit univoque : la définition de l'expertise est un enjeu pour les acteurs qui s'en réclament, ou qui, au contraire et comme c'est le cas au CESE, dénie cette qualité d'expert. En voyant, d'un point de vue constructiviste, que la construction sociale de l'expert et de ses compétences visent à lui donner de la légitimité et à créer une clôture entre l'espace des experts et celui des profanes on peut alors comprendre que le CESE tente de s'écarter de toute figure d'expert pour conserver sa fonction tribunicienne. L'institution entend en effet construire et entretenir un lien prégnant avec le citoyen, ne pas se couper de ses préoccupations, et défendre ses intérêts. On pourra aussi se demander quels savoirs, quelles compétences sont mobilisées pour construire les travaux du CESE, et ainsi les caractériser : quel type de conseil est donné au décideur ? Cette littérature nous permettra de poser les bonnes questions et nous apportera quelques comparaisons théoriques et pratiques. On pourra alors regarder les parcours des différents conseillers pour caractériser les compétences ou ressources – divers capitaux, liés à la profession, au diplôme, aux engagements

---

<sup>32</sup> DELMAS C., *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2011.

<sup>33</sup> SINTOMER Y., « du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raisons politiques*, 2008/3, n°31.

<sup>34</sup> MEMMI D., « savants et maîtres à penser : la fabrication d'une morale de la procréation artificielle », *Actes de la recherche en sciences sociales*

<sup>35</sup> MAUGER G., « la consultation nationale des jeunes. Contribution à une sociologie de l'illusionnisme social », *Genèses*, 25, 1996, pp. 91-113.

militants, etc. – qui font l’homogénéité ou au contraire l’hétérogénéité du groupe d’acteurs qui nous intéresse. On verra alors dans quelle mesure ils peuvent s’apparenter à des experts, et quelle expertise ils sont capables de fournir. On pourra enfin interroger le rapport au politique de l’expert et les différents types d’expertise que l’Etat peut commander, et compléter en ce sens les problèmes et hypothèse que l’on pouvait formuler concernant les situations de concurrence que connaît le CESE.

Après ce bilan bibliographique qui nous a déjà permis d’aborder quelques problèmes posés par le CESE, il convient de présenter précisément les questions de recherches qui animeront notre réflexion tout au long du développement. En s’intéressant de près au fonctionnement, au travail et à la production d’une institution souvent décriée pour son manque d’efficacité, son absence de poids politique ou bien son manque de représentativité on se propose déjà de tourner le regard vers la place du CESE dans le système politique, une place qui semble peu prestigieuse, située plutôt à la marge du jeu politique. Plus spécifiquement, notre problématique consiste à nous demander ce que le CESE entend proposer à son ou ses public(s), et en quoi cela amène ou explique une telle remise en cause publique de l’institution. Il s’agira donc, tout au long du développement, d’observer ce qui, dans le fonctionnement du CESE mais aussi à l’extérieur de l’institution permet de comprendre ses difficultés, ses remises en question et l’absence d’audience de ses travaux, à partir de l’étude de la fabrication de ces derniers – méthodes, objectifs, procédures. On montrera que l’expertise est variable selon les acteurs en coordonnent la réalisation, selon les objectifs qu’on lui assigne, ou qu’elle porte de fait, et selon la capacité de l’avis à dépasser certains blocages internes. L’expertise varie alors en qualité et en terme d’audience, qu’il s’agisse du grand public, du décideur ou d’autres cibles (médias, public spécialisé, corps intermédiaires, lieux de réflexion divers, etc.).

On pourra se demander dans quelle mesure exactement le CESE est remis en question, et voir quelles conséquences cela peut avoir sur son fonctionnement : le CESE est une institution dont l’avenir semble menacé - l’inquiétude est alors co-construite par les médias et certaines déclarations politiques, mais aussi et surtout en interne. Des entrepreneurs de réforme au premier rang desquels on trouve le président Jean-Paul Delevoye se saisissent en effet de ce moment et des commentaires politiques et

médiatiques qui circulent pour faciliter certaines transformations. Il nous faudra alors voir quelles sont les conséquences concrètes de cette remise en question, de ces inquiétudes qui sont construites puis entretenues au sein de l'institution. Les mécanismes de production de rapports et avis du CESE se trouvent aussi mis en cause par les critiques formulées à l'égard de son manque d'efficacité. Ce climat d'incertitude et de transformation agit sur les méthodes de travail et il conviendra de décrire précisément comment se mettent en place certains compromis. Ainsi, de manière assez systématique, l'affrontement d'intérêts divers des acteurs en jeu dans l'institution, exacerbé dans un moment de réforme générant de nouvelles fenêtres d'opportunité engendre-t-il une confusion importante vis-à-vis des objectifs et missions du CESE. Alors, ces mêmes acteurs peuvent *in fine* jouer le jeu qui sert le mieux leurs intérêts, allant le plus souvent à l'encontre de plusieurs visions concurrentes et participant à l'installation d'un compromis qui règle tel ou tel aspect du fonctionnement de l'institution.

Par l'étude de l'environnement du CESE et de ce que révèle le moment de la réforme, on rendra ainsi compte de la place qu'occupe effectivement le CESE, du rôle qu'il joue au sein d'un vaste système institutionnel composé de concurrents, de partenaires et de destinataires de ses travaux. On pourra notamment voir que la multitude de ses missions et de ses publics du CESE génère une confusion que le moment de la réforme n'aura pas servi à dissiper. Au contraire, par les repositionnements dont il sera l'occasion, ce sont des lacunes dans la culture d'institution qu'on découvrira. Tout se passe comme si chacun des intérêts individuels ou organisationnels primait sur l'institution, expliquant ainsi qu'elle n'ait pas trouvé les moyens de sortir durablement de sa situation de marginalité et de se rendre incontournable auprès des pouvoirs publics en prenant une place importante au sein du système politique.

On s'interrogera également plus précisément sur les modes de production de rapports et avis du CESE : à quels objectifs répondent-ils ? En rendant compte de la rationalité propre de chacune des habitudes de travail des conseillers ou sections au CESE on pourra mieux comprendre et illustrer la diversité des intérêts en jeu, l'absence d'un objectif clair et commun à tous les membres de l'institution, l'absence, aussi, de

consensus sur les méthodes à suivre et les routines à conserver, améliorer ou supprimer, l'absence, enfin, d'intérêts individuels communs à tous les acteurs.

Pour palier la difficulté d'étudier une réalité négative – l'absence d'audience ou de poids politique – on commencera par voir quelques avis et rapports qui ont eut un succès notable : les rares moments de sortie de marginalité seront alors particulièrement heuristiques pour nous : lorsque, pour des raisons diverses, le CESE parvient à s'imposer dans le débat public, il est assez systématiquement et rapidement replongé dans sa marginalité. Ces sorties sont rares et éphémères, et semblent échapper à tout contrôle de l'institution, mais elles permettent de dégager quelques ressorts de promotion efficace des travaux de l'institution comme l'investissement du rapporteur ou l'entreprise d'un important travail de lobbying en aval du vote de l'avis par le CESE. En observant les ressorts de ces sorties de marginalité et le fonctionnement détaillé des services qui collaborent à la production des avis et rapports du CESE, on pourra aussi comprendre pourquoi elles ne sont pas systématiques.

Outre une observation attentive des modes de production des avis et rapports du CESE il faudra se donner les moyens de comprendre la nature exacte des productions du CESE : par les méthodes, par les contributions de chacun, par les compétences exploitées, par les caractéristiques des acteurs qui composent l'assemblée mais aussi l'étude des logiques internes – le rapport ou l'avis sont aussi produit pour un usage interne - on rendra compte des caractéristiques de la forme d'expertise produite par le CESE : une expertise politique, non pas au sens partisan du terme – elle n'est pas politisée – mais en ce qu'elle renseigne le décideur sur les positions de chacun des acteurs économiques, sociaux, institutionnels ou organisationnels concernés par une politique publique donnée. On verra que les avis du CESE peuvent donner une carte plus ou moins claire et précise – la variation de la qualité intrinsèque des avis et rapports, de ce point de vue, constitue un problème important – du champ politique au sens large constitué de ces forces sociales qui pèsent dans le débat public.

On se demandera aussi dans quelle mesure l'institution, dans un objectif d'efficacité et d'audience politique, pour remplir ses missions données constitutionnellement, est ouverte sur l'extérieur et prête à engager des formes de dialogue, de partenariat, de communication systématiques avec les institutions auxquelles elle s'adresse.

Dans le but de répondre aux différentes questions posées, d'étayer les hypothèses formulées on aura entrepris un travail empirique varié.

Pour mieux saisir la position du CESE au sein du système politique mais aussi la construction de l'image de l'institution on aura recours à divers indicateurs.

La presse d'abord, avec quelques éléments simples : une étude du type de média relayant particulièrement les travaux du CESE, pour comprendre quel est le grand public touché par l'institution, à partir d'un recensement systématique des occurrences médiatiques contenant l'expression « conseil économique et social » entre 2003 et 2007 (donc sur deux mandatures : 1999-2004 et 2004-2010) qu'on aura réalisé pour un travail de recherche de Master 1. Une étude plus précise des occurrences médiatiques de la presse quotidienne nationale (on choisit arbitrairement *Le Monde*, sur la période 2000-2012) pour montrer comment le traitement du CESE a évolué ces dernières années. Quelques articles choisis plus particulièrement pour dessiner précisément les contours de l'image médiatique du CESE constitueront un dossier de presse utile pour illustrer certains propos.

Divers indicateurs de marginalité, ensuite : le Conseil Économique, Social et Environnemental apparaît très marginalisé vis-à-vis d'autres institutions comparables (l'Assemblée nationale et le Sénat, par exemple). Cette hypothèse sera développée et corroborée à travers un travail empirique visant notamment à retrouver des indicateurs concrets de marginalité : sans chercher à être exhaustifs, on pourra faire quelques simples comparaisons du public qui se déplace vers ces institutions : pour le grand public, on comparera les données de fréquentation lors des journées du patrimoine ; pour les médias, on rendra compte de la fréquentation et du déroulement des conférences de presse, pour les personnalités politiques, on verra notamment le nombre de visites en séances plénières (occupation du banc des ministres).

Pour le rapport au politique, on pourra voir, par certains témoignages, grâce au dossier de presse et par quelques observations, que, d'une part, le personnel politique de premier plan se déplace peu au CESE, se réfère peu au CESE et s'adresse peu au CESE, y compris là où il serait le plus enclin à le faire, lorsqu'il s'agit de donner suite aux saisines gouvernementales.



Pour comprendre les conséquences que cette position et cette image du CESE engendrent concrètement au quotidien dans le fonctionnement de l'institution, on s'intéressera à quelques éléments de la stratégie de communication interne et externe mis en place par le cabinet du président Delevoye. Ces éléments sont accessibles par quelques témoignages informels, grâce à des documents internes – par exemple, le bureau du CESE a engagé auprès des groupes du CESE en automne 2011 une enquête visant à connaître leurs points de vue sur divers points, à l'instar de la politique de communication du CESE - et communications officielles.

Pour comprendre ce que le CESE produit il faudra s'intéresser précisément aux acteurs qui le composent et à leurs méthodes de production. Pour cela, on établira une prosopographie d'un nombre représentatif de conseillers des quelques groupes (personnalités qualifiées, CFDT, entreprises, associations). On s'intéressera plus particulièrement à leurs parcours professionnels et à leurs différents engagements. Pour ce faire, on utilisera les courtes fiches biographiques disponibles sur le site Internet de l'institution, que l'on complètera par des recherches plus larges grâce à Internet et par la consultation d'outils comme le *who's who* – l'existence d'une fiche biographique pour un individu constitue déjà une information en soi qu'il sera intéressant de répertorier. On complètera parfois ces informations par celles recueillies en entretien. Pour connaître le parcours détaillé de quelques conseillers et anciens conseillers, pour interroger certaines logiques internes (dans la production des rapports et avis), pour interroger également les méthodes de travail, l'investissement personnel, l'apprentissage des codes de l'institution, le degré de technicité ou la place de l'expertise dans les travaux – selon les définitions locales d'expertise et de technicité – des entretiens ont été conduits avec des conseillers du CESE. On aura également interrogé des membres de l'administration des sections – administrateurs, administrateurs adjoints et secrétaires. Ils permettent de compléter les informations relatives aux méthodes de travail du CESE, en section et en séance plénière, données par les descriptions réglementaires et nos quelques observations.

Ces témoignages permettront également d'aborder la question des rapports institutionnels entretenus avec les pouvoirs publics et des luttes internes à l'institution.

Enfin, de nombreux documents nous intéresseront : les rapports et avis du CESE, d'abord, pour en comprendre les codes d'écriture, la technicité, les différences, mais

aussi pour tenter d'expliquer tel ou tel succès médiatique ou politique d'un avis. On observera également les documents de travail des sections : comptes rendus de réunions, retranscriptions d'auditions, procès-verbaux de réunions, etc. qui seront complétés, on l'a dit, par les témoignages des conseillers concernant notamment les réunions informelles, les échanges individuels par téléphone ou par mail, les changements à la marge de ces méthodes selon les personnalités des présidents de section, des administrateurs, des rapporteurs, etc.

A l'aide de ce travail empirique, on pourra comprendre ce qui, dans le fonctionnement du CESE mais aussi à l'extérieur de l'institution, peut amener certaines difficultés, des remises en questions ou expliquer une absence d'audience. On verra ainsi que le CESE est beaucoup remis en question parce qu'on peine à saisir son utilité, ses missions et son objectif - le public qu'il vise même - aussi bien à l'extérieur qu'au sein de l'institution ; mais qu'il est aussi en difficulté parce que son fonctionnement l'amène à produire des travaux qui répondent davantage à des nécessités et logiques internes qu'ils ne se concentrent sur les facteurs générant influence et poids politique.

## CHAPITRE I

### L'INSTITUTION ET SES PUBLICS :

#### DE LA REMISE EN QUESTION DE L'INSTITUTION A LA DIFFICULTE DE DEFINIR SES MISSIONS : UNE ANALYSE DYNAMIQUE DE LA MARGINALITE POLITIQUE DU CESE

Comme on a eu l'occasion de le voir en introduction, le CESE est une institution souvent remise en question, dont l'image médiatique est assez mauvaise. Elle est en effet peu connue du grand public et, lorsque c'est le cas, c'est plus souvent pour des scandales liés aux rémunérations ou retraites des conseillers, aux remplacements politiques, ou encore à la trop faible production rapportée au coût pour le contribuable d'une telle institution.

On se propose ici d'approfondir ces différents éléments de remise en cause du CESE : en analysant les diverses critiques formulées, sans jamais se demander si elles sont fondées ou non – il n'est pas dans notre propos de déterminer si oui ou non il y a manquement à une certaine morale politique dans les remplacements d'amis au CESE, si oui ou non le CESE est trop cher, si oui ou non le CESE est utile et mérite d'exister – nous proposons de voir comment elles se construisent, prennent une importance conséquente au sein de l'institution notamment – en constituant une menace ressentie par les acteurs dont les intérêts sont plus ou moins liés à ceux de l'assemblée – et pèsent sur les choix et arbitrages relatifs au fonctionnement de l'institution. Il s'agit alors d'observer des processus de construction et d'objectivation, pour comprendre, de manière dynamique, l'impact concret de certains discours, de certains changements.

Le CESE est confronté à différents publics, qu'il devient important de satisfaire, dans une très large entreprise de légitimation. Ainsi verra-t-on que la menace ressentie au sein du CESE vis-à-vis d'une remise en question importante de l'institution génère une confusion, un flou important quant à ses missions. Cela se produit au cours d'un processus dont on essaiera de rendre compte à l'aide d'exemples, de témoignages et

d'indicateurs précis permettant d'objectiver certains faits, d'illustrer certains mécanismes.

Loin de clarifier les objectifs, les missions et le public du CESE, la réforme constitutionnelle de 2008 et la loi organique pour son application de 2010 ne constituent que des changements d'ordre juridique, dont les effets concrets ne sont pas les plus visibles. Cette réforme nous importe surtout en ce qu'elle inaugure un moment : elle est surtout l'occasion pour quelques entrepreneurs de réformes<sup>36</sup> de mettre en œuvre les changements qu'ils souhaitent conduire – que cela serve leurs intérêts, ceux de l'institution, ou bien les deux. On pourra voir, pour comprendre les possibilités laissées à ces acteurs d'ignorer ou de contourner les textes, qu'au sein du CESE se jouent entre les conseillers des luttes et des transactions politiques, pour le contrôle de ressources, pour la sauvegarde de structures, pour des intérêts organisationnels ou individuels, qu'il conviendra d'éclairer. Là, il faudra voir, avec Daniel Gaxie<sup>37</sup> que « l'édification des institutions apparaît ainsi, pour une part, comme le produit de pratiques et de luttes politiques les plus diverses ».

---

<sup>36</sup> Cf. P. BEZES et P. LE LIDEC, "Ordre institutionnel et genèse des réformes" in LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2009.

<sup>37</sup> GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institution, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.

## I. Le CESE, une institution condamnée ?

Ici on pourra voir comment se construit la menace d'une condamnation de l'institution, au delà d'une simple remise en question. Que ce soit médiatiquement à travers les observations de la presse quotidienne nationale, relayées au sein du CESE par divers acteurs plus ou moins influents, ou que ce soit au travers de commentaires diffusant l'idée que l'institution ne semble pas trouver une place opérante au sein du système politique, ces diverses croyances s'installent et agissent dans la définition des modes de fonctionnement du CESE.

En observant quelques uns des problèmes les plus récurrents et les plus visibles (dans les discours des acteurs de l'institution qui révèlent des croyances partagées, dans la littérature grise s'intéressant au CESE, dans la presse) on s'aperçoit que le CESE est construit comme menacé, principalement en ce qu'il serait inutile.

### A. Poser la question de l'utilité du CESE : construire une croyance

La question de la place du CESE au sein du système politique n'est pas celle qu'on se pose. En revanche, au sein et hors de l'institution elle est régulièrement posée. Formulée autrement, autour de l'inutilité supposée ou affirmée du CESE, cette proposition n'en a pas moins d'influence. Il convient pour nous d'explicitier les mécanismes de construction d'une remise en cause institutionnelle du CESE, qui débute en imposant la question de l'utilité et débouche *in fine* sur des conséquences dans le fonctionnement de l'institution.

#### - De la critique ...

Avec certains témoignages, mais aussi avec quelques exemples de commentaires politiques, on se propose de voir comment s'impose au sein de l'institution et pour ses observateurs la question de l'utilité.

La critique du Conseil Economique, Social et Environnemental n'est pas nouvelle, on trouve déjà, pour le Conseil national économique de la troisième République la nécessité

de trouver une légitimité pour une institution naissante<sup>38</sup>. On trouve aussi, pour son prédécesseur de la quatrième République et pour le Conseil Economique et Social de la cinquième des problèmes relatifs au manque d'audience de l'institution qui montrent bien que la question de sa place et de son influence au sein du système politique n'est pas neuve. Déjà l'institution connaissait quelques difficultés à s'imposer vis-à-vis de son public, pourtant alors clairement défini : le Gouvernement et, selon les époques, le Parlement<sup>39</sup>. Ceci étant, ces difficultés n'étaient pas du même ordre qu'aujourd'hui : le CES peinait à sortir de l'ombre, il était placé auprès du Gouvernement (après 1958) comme une assemblée au rôle minoré, un organe de conseil plus technique que politique, dont les débats n'étaient pas publicisés, dont les commissions de travail étaient nommées « sections », dont le fonctionnement était largement réglé par décret gouvernemental, et au sein de laquelle ce même gouvernement pouvait nommer non seulement de nombreuses « personnalités qualifiées » (30% de la composition de l'assemblée) mais également des « membres de sections », qui, s'ils n'avaient pas de droit de vote, participaient à la réalisation des travaux du CES. Ainsi l'institution était-elle placée sous le contrôle du Gouvernement, directement (par le pouvoir d'en régler le fonctionnement) et indirectement (par les conseillers et membres de sections nommés, mais également par l'intervention du Conseil d'Etat contrôlant et attirant l'attention du gouvernement sur d'autres points de fonctionnement). Il était alors compréhensible qu'elle peine à s'imposer au sein du système politique : le Gouvernement, seul destinataire de ses travaux, pouvaient choisir de s'appuyer, aussi discrètement qu'il le souhaitait, sur ceux qui l'intéressaient, et ignorer les autres. Si des critiques étaient formulées, aucune proposition de loi pour y remédier n'aboutit et mis à part le projet de 1969 soumis à référendum par de Gaulle, aucune proposition, aucun projet allant dans le sens d'une fusion ou d'une disparition du CES n'ont été déposés. Le législateur est même plutôt enclin, comme ce fut le cas en 1981 avec une loi organique importante modifiant la composition du CES, ou comme cela a pris la forme, plus récemment, d'une

---

<sup>38</sup> Cf. CHATRIOT A., *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La découverte, 2002.

<sup>39</sup> Pour le Parlement, cela évolue dans le temps: la saisine parlementaire existe au cours de la 4<sup>ème</sup> République mais n'est plus utilisée après 1949, elle est supprimée en 1958 et rétablie depuis 2008.

réforme constitutionnelle, à transformer l'institution pour la rendre plus conforme à la société contemporaine<sup>40</sup>.

Ainsi peut-on se demander ce qui fait que, depuis quelque temps, le CESE ne connaît plus uniquement quelques critiques ça et là mais semble confronté à une profonde remise en question, posant la question de son utilité au sein du système politique. Quelques éléments peuvent étayer cette affirmation selon laquelle le CESE serait réellement confronté à une sérieuse remise en question de son existence mais ce que nous pouvons observer, c'est que ces éléments sont rares et que la croyance, plutôt partagée au sein du CESE, que l'institution connaît une menace importante résulte de mécanismes et d'éléments plus complexes.

La question de l'utilité et de l'existence de l'institution est directement posée par certains acteurs politiques: ainsi pouvait-on lire en novembre 2010 une interview du député UMP de la Drôme Hervé Mariton dans *Le Figaro* dont le titre était « Il faut supprimer le Conseil économique et social ». Une option immédiatement relayée par l'hebdomadaire *Marianne* quelques jours plus tard: « Hervé Mariton, député UMP de la Drôme, préconise de supprimer le Conseil économique, social et environnemental, au motif qu'il ne sert à rien. Ce n'est pas tout à fait exact : utilité du Cese, c'est de servir d'abri aux amis inutiles du président. Et ils touchent 3700 € par mois, ce qui est beaucoup plus utile qu'une Légion d'honneur »<sup>41</sup>.

Cependant on ne peut que noter que l'affirmation d'un député relayée par une interview du journal *Le Figaro* et le cynisme habituel de l'hebdomadaire *Marianne* ne suffisent pas à menacer l'existence de l'institution.

D'abord, ce type de parutions médiatiques relayant une critique très forte à l'égard du CESE est rare : plus usuels sont les articles dénonciateurs des abus que l'on retrouve au CESE. Comme en témoigne le dossier de presse<sup>42</sup> réunissant quelques articles critiques ou négatifs sur le CESE, le ton est bien moins cinglant et aucun ne

---

<sup>40</sup> Il s'agit de réformes visant essentiellement à modifier la composition de l'assemblée, dans le but de la rendre plus représentative.

<sup>41</sup> Cf. dossier de presse, annexe n° 4 articles n° et ...

<sup>42</sup> Cf. annexe n° 4

propose de supprimer l'institution. Ensuite, ces articles ne font que diffuser des critiques habituelles, celles que l'on retrouve systématiquement dans l'opinion publique<sup>43</sup> : le placement d'amis politiques, la trop forte rémunération des conseillers pour le rythme de production, le régime des retraites. Ces dénonciations usuelles n'ont pas connu de grand renouvellement depuis de nombreuses années et sont parfaitement acceptées par les acteurs que l'on retrouve au sein de l'institution. Que ce soit pour se placer du côté des dénonciateurs, ou bien, au contraire, pour défendre l'institution avec l'idée que ces critiques sont exagérées et qu'elles n'ont de toute façon aucun effet, on trouve chez quelques acteurs une distance vis-à-vis de ces remises en question médiatiques.

Ainsi peut-on citer un administrateur adjoint de section :

Déjà on était, comme tu le sais, critiqués sur qu'est-ce que c'est que ces gens qui se réunissent une fois par semaine ou deux.... Donc un, ils bossent pas des masses, deux, ils produisent pas beaucoup, et trois, personne n'a rien à foutre de ce qu'ils disent. Ce qui est assez faux dans les trois cas de figure d'ailleurs.

Et, puisque l'entretien en question se déroulait avec cet administrateur adjoint et l'administrateur de la section, on peut citer la réponse de ce dernier :

Le marronnier habituel, celui que tu viens décrire, c'est l'article annuel de *Capital*, c'est toujours le même, ça ne va pas changer...

Pour compléter cette illustration, citons cette conseillère :

Je pense que sur la représentativité, il reste deux trois questions sur lesquelles il faudrait travailler. La question de la représentativité des personnalités qualifiées. Ils sont quarante quand même, c'est pas un mince affaire...

Et un peu plus loin dans l'entretien :

Donc les personnalités qualifiées ça pose question. Le nombre a été considérablement augmenté par François Mitterrand curieusement hein, parce qu'il a voulu aussi y placer des gens. J'allais dire ils sont tous pareils, non pas pour dénigrer le politique, mais en fait ils ont tellement affiché de mépris pour le conseil qu'ils ont utilisé le conseil pour mettre des gens qu'ils ne savaient pas où mettre ailleurs. Et ça coûte cher ! ça réglerait pas le problème de la dette mais quand même. Ils sont quarante du seul choix de responsables

---

<sup>43</sup> Lorsque l'existence du CESE est connue, ce qui reste assez rare.



politiques, président de la République et Gouvernement, je trouve que c'est un peu beaucoup.

Ainsi découvre-t-on un panel de témoignages qui illustre bien que ces acteurs sont habitués aux critiques formulées à l'égard du CESE. Pour poser la question de l'utilité, il a fallu davantage qu'une simple proposition d'Hervé Mariton.

Aujourd'hui le contexte est particulier, la configuration d'acteurs au sein de laquelle le CESE est placé est bien plus large que celle que connaissait le CES des débuts de la cinquième République, mais l'institution peine toujours autant à influencer sur les pouvoirs publics. Viennent à cela s'ajouter deux éléments importants : une légère hausse des critiques du CESE au sein de la presse quotidienne nationale ainsi que la reprise de ces éléments par des entrepreneurs de réforme qui peuvent alors entreprendre la construction de la menace de l'institution pour faciliter la conduite de certains changements « de dernière chance ».

#### - ... à la question de l'utilité

Il se trouve que ces dénonciations sont qualitativement habituelles, on l'a vu. On peut aussi montrer qu'elles ne sont quantitativement pas beaucoup plus importantes :

Pour savoir si le CESE fait effectivement davantage l'objet d'attaques médiatiques au sein de journaux lus par le grand public ces dernières années on s'est proposé de comparer le traitement médiatique généraliste de l'institution au cours de la période 2000-2012.

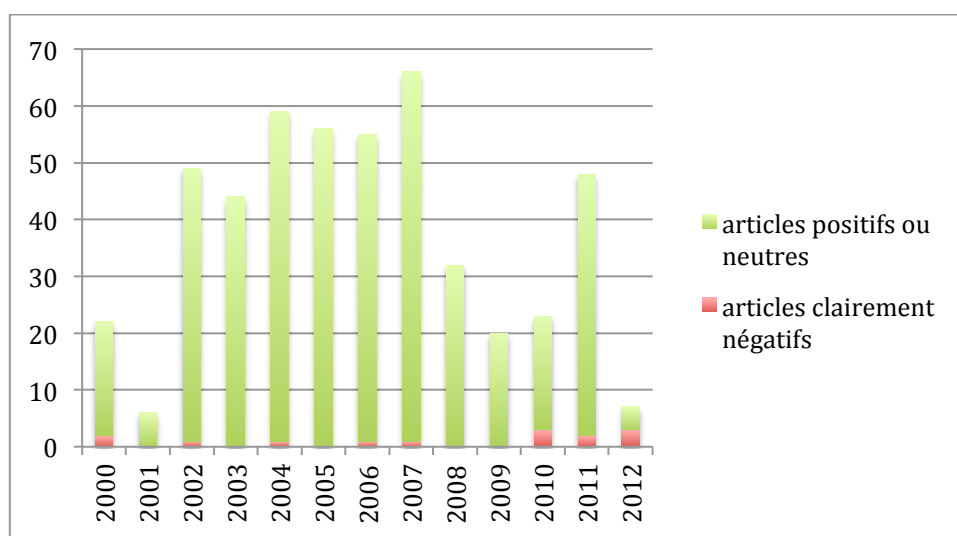
Pour cette enquête empirique, on aura cherché tous les articles du journal *Le Monde* parus depuis 2000 concernant le « conseil économique et social » ou le « CESE » (l'expression exacte « conseil économique, social et environnemental » ne donne aucun résultat). Pour la première expression, 950 occurrences apparaissent. On en a traité 600, échantillon jugé représentatif et indiquant une tendance suffisamment claire, permettant de faire des pourcentages parlant. Pour la deuxième expression on ne trouve que 56 éléments. En les traitant on s'aperçoit qu'il s'agit de doublons : les articles ont déjà été traité lors de la première requête.

Systématiquement, on aura vérifié que l'article compté évoque bien clairement le CES ou le CESE, et non le conseil économique et social européen ou un conseil économique et social régional ou étranger. Ensuite, on aura qualitativement évalué si l'article est plutôt clairement positif (rare) ou neutre (simple mention du CESE, mention de ses travaux en cours, mention d'un conseiller, présentation habituelle de l'institution dans des articles de fonds, présentation de la réforme constitutionnelle et des débats qui l'ont précédé où on ne trouve pas de remise en cause de l'existence de l'institution, etc.) ou bien s'il est clairement négatif (il ne s'agit pas d'une simple mention du CES ou CESE dans un article dénonçant le pouvoir de nomination du chef de l'État, qu'on aura classé dans les articles neutres : il s'agit d'une claire remise en question ou attaque de l'institution).

Ces requêtes auront également été l'occasion de constituer un dossier de presse visant à présenter les différents aspects du traitement médiatique réservé au CESE (différent du dossier de presse auquel on faisait référence ci dessus, concernant les traitements médiatiques « critiques » uniquement). Les articles répertoriés pourront être utilisés comme exemples ou illustrations tout au long de notre réflexion.

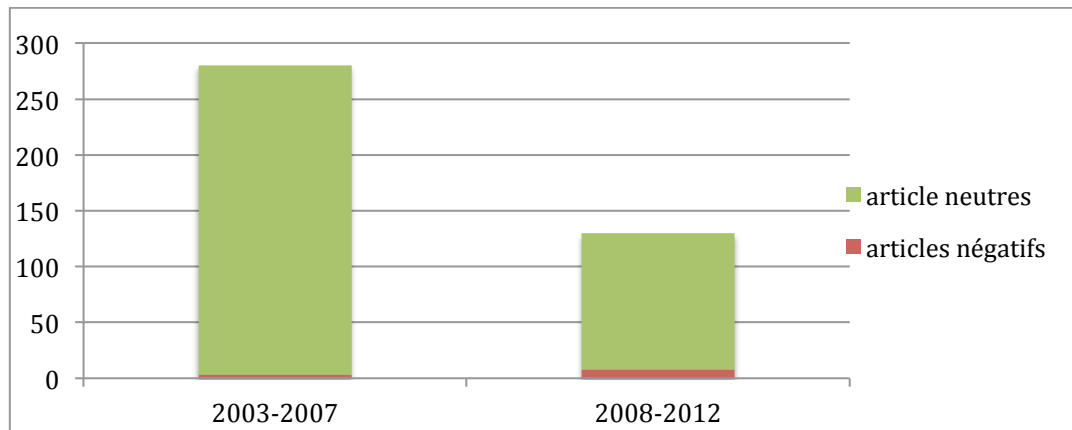
Les résultats sont clairs. Comme en attestent les tableaux et graphiques<sup>44</sup> obtenus, le traitement médiatique généraliste du CESE est légèrement plus critique, mais pas significativement :

Par année :



<sup>44</sup> On retrouvera les chiffres en annexe n°5

Et en regroupant par période :



Avec le regroupement par périodes (de cinq ans), on constate une augmentation de 5% de la proportion d'articles négatifs (de 1 à 6%), ce qui ne représente que quelques articles négatifs de plus (environ, pour la période allant de 2010 à 2012, 3 articles par an).

Ainsi peut-on comprendre à l'aide de cette enquête quantitative et du regard que l'on a porté qualitativement que le traitement médiatique du CESE ne peut suffire à expliquer que l'on retrouve au cours de nombreux témoignages le sentiment plus ou moins fort d'une menace de l'existence de l'institution.

C'est une croyance largement diffusée : au sein de l'institution, comme au dehors, on pense que le CESE serait confronté au désintérêt du Gouvernement et du Parlement pour ses travaux, mais également à de larges critiques remettant en cause l'existence de l'institution. Que cette affirmation soit vraie ou fausse nous intéresse peu, on ne souhaite pas mesurer précisément le poids politique de l'institution, ni déterminer si elle a sa place ou non au sein du système institutionnel. Cette croyance en une forte remise en cause de l'institution a pour première conséquence de faire peser la menace de sa suppression dans l'esprit des acteurs.

Si on a vu au travers des témoignages cités ci-dessus que certains acteurs ne semblaient pas accorder une grande importance aux critiques présentes notamment dans les médias, ces mêmes individus témoignent de cette croyance au cours des entretiens avec des expressions comme :

C'est à supposer que le conseil continue d'exister

Ou, plus loin :

Dans l'hypothèse où le conseil se poursuit, sur le long terme... Bon honnêtement moi je ne pense pas qu'il sera supprimé...

Mais la question est bien posée, la menace est pressentie comme existante, même s'ils font le pari que le CESE la surmontera. Et d'autres acteurs expriment encore plus clairement cette croyance, à l'instar de cette secrétaire de section :

Je suis très pessimiste moi. Sur l'avenir. Ah oui.

A cause de ?

Bah on voit ce qui est écrit dans la presse, on voit que les corps intermédiaires euh ... c'est très négatif.

Cette dernière citation introduit bien la réflexion qui doit nous animer à présent : on a vu que le traitement médiatique n'était pas suffisamment fort pour générer à lui seul la croyance d'une institution menacée. Cependant on constate ici qu'il peut servir d'appui : il constitue en effet une base indispensable à la construction que proposent les entrepreneurs de réforme au premier rang desquels on trouve Jean-Paul Delevoye, élu Président du CESE en 2010. Celui-ci, entouré de son cabinet, propose une stratégie de communication interne particulière où il se pose comme le seul sauveur potentiel d'un navire menacé de couler. La métaphore maritime, nous l'empruntons à l'un des acteurs qui nous parle en entretien « d'affronter un iceberg ».

Là, on se fonde sur de très nombreux témoignages informels qui viennent confirmer ce propos :

Alors, il y a aussi l'impulsion donnée par la nouvelle présidence, qui est... ça a été dit à peu près cent fois en début de mandature, le conseil a cinq ans pour faire ces preuves, etc.

Les premiers discours de communication interne livrés par le Président Delevoye reprenaient systématiquement cet élément de langage structurant les débuts de son action : le CESE aurait cinq ans pour prouver son utilité, sans quoi il serait supprimé.

Comme le suggère le propos de l'administrateur que l'on vient de citer, il s'agit bien d'une « impulsion », d'un élément de communication qui prend sa place au cœur d'un mouvement, d'une action, celui de la transformation du fonctionnement du CESE.

D'autres témoignages confirment qu'encore récemment la stratégie du cabinet du Président consistait à entretenir cette croyance en une institution menacée : ainsi a-t-on diffusé auprès du personnel administratif du CESE une recommandation bien particulière. Quelques témoignages informels nous ont en effet révélé que peu avant la dernière élection présidentielle le personnel du CESE a été invité à glisser un bulletin UMP dans l'urne afin de « sauver » l'institution. L'absence de proposition visant à supprimer le CESE au sein du programme du PS ainsi que le ton du dernier discours de François Hollande au CESE (le 12 juin 2012) suffisent à montrer qu'au delà de l'intérêt politique que pouvait avoir le Président Delevoye à encourager un vote en la faveur de son camp – il n'aurait alors agi qu'en tant que militant – c'était encore une fois l'entretien d'un sentiment de menace, d'une certaine croyance, qui était visé.

## **B. Les Conséquences sur le fonctionnement de l'institution**

Cette menace constitue d'abord pour le CESE l'occasion de se concentrer sur une activité de légitimation : il lui faut prouver son intérêt, l'effectivité et les effets de son audience. Le contenu des messages est également différent. Alors qu'il s'agissait uniquement de se concentrer sur les avis et rapports, il s'agit à présent, de plus en plus, de trouver des moyens de plaire au grand public.

### **- Des destinataires nouveaux :**

Pour cela, le public change : on ne s'adresse plus seulement au décideur, mais, plus largement, au grand public, au citoyen. Ainsi le CESE devient « maison des citoyens » : principal élément de la stratégie de communication externe du Président à sa prise de fonction, cela se traduit concrètement par l'arrivée d'un très grand nombre d'évènements se déroulant au sein du CESE. Cela constitue une opportunité de mettre en

avant l'institution, lorsque ces évènements sont prestigieux, à l'instar du colloque « vivre ensemble » organisé au CESE les 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2011. A l'occasion d'une rencontre avec François Rachline, conseiller spécial du Président, et Christine Tendel, directrice de la communication et conseillère presse du Président, on a pu voir que ce type d'événement témoignait d'une nouvelle orientation dans les activités du CESE tout autant qu'ils étaient l'occasion de montrer, en tant qu'élément de communication, que le CESE touchait un large public et était un lieu important, incontournable. Ainsi François Rachline et Christine Tendel nous offraient-ils, non sans fierté, un exemplaire du journal *Le Monde* – partenaire de l'événement – consacrant quatre pages centrales à l'événement. Cette réorientation de l'activité du CESE permet aussi d'apporter de nouvelles ressources financières, par la location de certaines salles du Palais d'Iéna.

Alors que le CES s'adressait principalement et assez clairement aux pouvoirs publics, le CESE devient, sous l'impulsion de son Président, un lieu destiné aussi au grand public. Ceci est notamment permis par la fenêtre d'opportunité donnée par la construction d'une ouverture de ce qui est faisable politiquement au sein de l'institution : en entretenant le sentiment d'une menace du CESE, il se donne les moyens de répondre aux problèmes connus de longue date par ses propositions de changements. Celles-ci ne rencontrent pas d'oppositions suffisamment fortes pour les empêcher : bien qu'elles ne satisfassent pas nombre d'acteurs, le consensus existe, au sens où il est devenu trop coûteux de s'opposer à ces changements, dans un contexte de menace grave de l'institution – construit, on l'a vu.

D'autres changements, moins importants pour nous, suivent cet élargissement du public : il s'agit de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de communication, à travers notamment de nouveaux médias (vidéo, journal mensuel, nouveau site internet, etc.). Par ailleurs, notons également des transformations non désirées mais qui résultent de ces grandes réorientations : par exemple les locaux du CESE, largement plus occupés par des visiteurs et évènements extérieurs aux travaux de l'institution, ne font plus l'objet de la même appropriation de la part des conseillers. Sans que l'on puisse objectiver exhaustivement les conséquences que cela peut avoir, on peut faire l'hypothèse ici d'un changement d'ambiance ou d'atmosphère – qui pourrait avoir des conséquences sur les modes de travail. Ainsi a-t-on entendu quelques témoignages confirmant que l'occupation nouvelle des locaux pouvait gêner le déroulement du travail

au CESE. Notons que c'est aussi un argument utilisé pour tenter, quelques mois trop tard, de briser le consensus décrit plus haut et de s'attaquer aux changements imposés par le Président et son équipe technique : dans les résultats d'une enquête menée par le bureau du CESE auprès des groupes de conseillers, que l'on s'est procuré, on retrouve à plusieurs reprises la demande d'un CESE moins fréquenté, car cela gênerait le bon déroulement du travail. Quant aux changements dans les modes de travail, qu'ils soient dû au phénomène décrit ici, ou à d'autres que l'on aura l'occasion d'aborder, ils sont bien réels. Ainsi un administrateur en témoigne-t-il :

C'est quand même une tendance générale. La réforme n'est pas sans effets. Par ce sur quoi on attendait. Dans le climat, dans la façon de travailler, c'est sûr.

La première partie de la citation illustre bien l'idée qu'on développe ici que des changements sont en cours, qui ne sont pas juridiquement impulsés. La deuxième partie confirme qu'on trouve, en plus d'un changement du public, une nouvelle atmosphère de travail au CESE.

L'élargissement du public du CESE n'est pas susciter quelques confusions, doutes et mécontentements. Ainsi un conseiller nous confie :

Après, qu'on choisisse de faire connaître nos travaux, pourquoi pas. Mais si on fait un vrai travail pour les décideurs nos travaux seront connus, par voie de conséquence. Voilà. Donc, je suis pas sûre qu'il nous appartienne d'aller faire connaître au monde entier des avis qui sont quand même assez limités dans le contenu. C'est-à-dire y'a pas grand chose quoi. C'est-à-dire quand on n'a rien à vendre c'est difficile de vendre quoi.

L'idée ici développée, et que l'on retrouve au cours de l'entretien, est que le travail devrait porter sur la qualité des travaux du CESE, la priorité devrait être mise sur l'intérêt qu'ils peuvent représenter sur le décideur, et non sur la diffusion au plus grand public possible. On a bien l'imposition d'un nouveau public, ou d'une redéfinition des destinataires, qui n'est pas sans susciter quelques oppositions<sup>45</sup> : quand on demande à cette même conseillère si la finalité devient la communication elle nous explique:

---

<sup>45</sup> ces oppositions sont trop récentes pour que nous en étudions les expressions et conséquences : on se contente de rendre compte du climat qu'ont co-construit quelques

C'est plus que ça. C'est... moi je pense que c'est, j'allais dire le degré zéro de la communication c'est certainement le degré zéro de la politique. C'est une vision extrêmement superficielle des affaires, je trouve personnellement.

Cette confusion dans les publics nous est bien résumée par cet administrateur :

C'est très compliqué à la fois... C'est un des problèmes si vous voulez, c'est un des grands problèmes c'est qu'on ne sait pas, enfin personne ne fait véritablement le choix de savoir pour qui on écrit. Et moi j'ai posé la question depuis trente ans....

Mais alors qu'il ne s'interroge ici que sur la nature du lecteur des avis et rapports (avec la question : faut-il avoir une visée pédagogique ?), c'est le public de l'institution qui devient ici particulièrement flou, et rencontre quelques oppositions :

Effectivement je partage ton avis, c'est-à-dire que la maison du citoyen ça va pas du tout, euh, c'est pas la maison des citoyens, c'est pas vrai.

Ainsi trouve-t-on dans l'enquête réalisée par le bureau auprès des groupes la question « Quelles actions développer pour faire du CESE une véritable maison du citoyen ? », la CFDT y répond « Que ceux qui utilisent cette expression répondent. » Ou bien la réponse du groupe des entreprises : « notre groupe considère que les appellations « Assemblée du futur » et « Maison des citoyens » sont impropres au regard de la mission du CESE ».

### **- Prouver utilité et légitimité : un impératif prégnant au cœur de tous les choix**

Le CESE se trouve remis en question, du moins la croyance en est-elle largement partagée, et doit prouver son utilité. Cet impératif, cette exigence permet de motiver des choix et d'arbitrer des conflits. Par exemple, on peut comprendre la tendance constatée en début de mandature d'abandonner les rapports, de ne produire que des avis, et de les réaliser « plus courts », mais également « plus percutants ». On peut aussi analyser le

---

acteurs à travers des visées réformatrices, sans analyser la rupture du consensus qu'autorisent le temps qui passe et les premiers résultats constatés.



choix de produire une vaste enquête d'influence comme celle lancée par le cabinet du président, ou bien voir que la productivité devient un enjeu important pour les acteurs.

Depuis l'arrivée en fonction du Président Delevoye, son cabinet a débuté<sup>46</sup> une large enquête sur les travaux du CESE. Cette étude d'impact des propositions des avis votés par l'assemblée vise à prouver l'influence et l'utilité de l'institution. Ainsi, alors même que le manque d'influence des avis du CESE, l'absence d'audience de l'institution constitue l'un des traits marquants des critiques sur lesquelles se fondent le Président et son cabinet pour construire un sentiment de menace et un besoin impératif de changement profond, ils entendent en même temps montrer que cette absence d'audience et d'influence est factice. L'incohérence n'est pas si forte : ce qu'il faut retenir, c'est bien la stratégie de construction d'une menace et, dans le même temps, une réelle volonté de montrer que l'institution joue un rôle incontournable auprès des pouvoirs publics. Ainsi, parce qu'il s'agit de deux faces d'une même figure, celle de l'entrepreneur de réforme, ces deux actions n'ont rien de contradictoire. La construction d'une menace ne nécessite pas d'autres bases qu'une mauvaise presse, une image négative, que tous s'accordent à reconnaître. Qu'il s'agisse de propos médiatiques à combattre – par l'étude d'impact censée révéler la réalité de l'influence et de l'utilité de l'institution – n'enlève rien à la solidité de la construction.

La production devient aussi un enjeu important dans le cadre d'un sentiment d'une remise en cause de l'institution, largement partagé. Elle revêt deux aspects : qualitatif et quantitatif.

Quantitativement, on trouve des inquiétudes, notamment fondées sur le fait que le rythme de travail du CESE a largement diminué :

Mais euh... dans le mode de travail, mais je pense que médiatiquement on va payer, parce que la productivité, je voudrais pas m'avancer mais elle ne sera pas ce qu'elle était au cours des précédentes mandatures.

On peut faire deux hypothèses pour expliquer cette différence. D'abord, un changement dans les rythmes de travail dû à une transformation des habitudes,

---

<sup>46</sup> Par l'embauche successive de plusieurs stagiaires dont on joint la fiche de poste en annexe n° 8

notamment des débats plus longs, plus précis, comme nous l'explique cet administrateur adjoint :

Chaque partie de texte est beaucoup plus débattue, quelque fois même sur des questions de forme, qu'à une époque. Et c'est vrai qu'il y a infiniment plus de reports de plénières qu'il n'y en avait auparavant, et c'est vrai que c'était rarissime. Les reports de plénières dans les mandatures précédentes, notamment sur les saisines gouvernementales par exemple il était hors de question de décaler. Là ça passe à peu près, mais... Mais quand même c'est évoqué.

Ensuite, est en cause un investissement moindre du Président du CESE vis-à-vis des rapports et avis. Pour étayer cette hypothèse, on trouve d'abord les nombreuses plaintes relatives aux reports de plénières et changements de calendrier, au sein de l'enquête réalisée par le bureau auprès des groupes notamment, mais aussi à travers quelques entretiens dénonçant un manque de rigueur, comme ce témoignage d'un conseiller:

Question : Et j'ai vu aussi toujours dans la contribution de votre groupe à ce débat, qu'est souvent dénoncé le flou vis-à-vis de l'application des règles...

Conseiller : Nous on trouve oui qu'il y a un vrai problème, qui est accentué par la nouvelle présidence là. Jean-Paul Delevoye n'est pas quelqu'un qui décide... C'était déjà un peu vrai pour Jacques Dermagne qui était quelqu'un de très gentil, donc avec beaucoup de choses consensuelles, qui voilà, qui naviguait un peu. Mais c'est pire depuis, c'est vraiment pire depuis la présidence Delevoye. Y'a une décision du bureau, le lendemain il suffit qu'il y ait quelqu'un qui aille un peu taper à la porte en disant moi j'étais pas d'accord je voulais que et hop on remet en cause et ça revient sur le tapis donc c'est vrai que nous on grogne un petit peu à ce niveau là en disant que les choses ne sont pas assez claires, qu'elles ne sont pas assez tranchées

On peut aussi objectiver le fait que les plénières ont perdu en solennité et que le Président y est moins présent. Ainsi témoigne un administrateur adjoint :

[Les séances plénières] ont pris une allure assez bizarre, d'abord elles sont... t'as des séances d'amendements en suspension de séance, t'as des trucs qui font à fond de train avec des annonces des anniversaires des uns et des autres en début de séance, dont on n'a strictement rien à foutre...

Qualitativement ensuite, sur la forme au moins, on observe le choix impulsé par le service de communication du Président de rendre des avis plus courts, plus

« percutants », davantage illustrés. Ils ont d'ailleurs été revus dans leur mise en forme et sont édités en couleurs. Sur le fond aussi, avec la consigne de se saisir de sujets plus au cœur de l'actualité. On a bien des avis qui sont censés plaire au grand public, qui sont pensés pour prouver l'intérêt du CESE – on verra dans la chapitre 2 que cette tendance ne dure qu'un temps et fait ensuite l'objet de nombreuses luttes. Plus intéressant pour nous, l'arbitrage d'un vieux conflit : faut-il joindre un rapport à l'avis ? Alors que jusqu'alors cela restait le choix du rapporteur, prenant en compte l'avis de la section et de son administration, l'impulsion a été lancée en début de mandature de ne plus faire de rapports, dans le but de rendre les productions du conseil plus attrayantes (de simples avis, brefs et percutants), et de rendre l'assemblée plus réactive. Jamais ce conflit entre tenants du rapport accompagnant l'avis et tenants de l'avis simple avait été si clairement arbitré. Ainsi ne trouve-t-on parmi les vingt sept travaux publiés jusqu'ici par la nouvelle mandature que cinq avis et rapports (donc environ un sur six), quand il s'agissait d'un cas sur trois auparavant.

\*                      \*

\*

Après avoir vu que le CESE n'était pas une institution clairement condamnée et avoir détaillé les mécanismes de construction d'une menace, d'un sentiment de profonde remise en question de l'institution pour ses acteurs, on a vu comment cette croyance pouvait être mobilisée et entretenue dans le but de conduire des changements, motiver des choix et permettre des arbitrages. Que ces choix soient bons ou non pour l'institution ne nous intéresse pas, et nous ne serions pas en mesure de le savoir, mais l'on constate que les changements dans l'organisation du travail et plus généralement dans le fonctionnement de l'institution semblent ici moins résulter de la correction de dysfonctionnements ou bien du choix plus ou moins rationnel du réformateur que d'une croyance largement partagée en une contrainte extérieure. On n'a pas détaillé exhaustivement l'ensemble de ces transformations ainsi autorisées mais l'on a déjà pu voir que cela développait une confusion vis-à-vis des publics de l'assemblée – confusion préexistante – ainsi que de nouvelles missions pour l'institution, sans remédier aux

manquements notamment dénoncés par les critiques formulées. La qualité des travaux, leur audience, et de nombreuses difficultés que connaît aujourd'hui l'institution n'ont pas été abordées et méritent d'être prises en compte pour comprendre les différentes dimensions de la remise en question de l'institution – on n'a abordé que certains aspects – et du flou apparent vis-à-vis de ses publics, de ses missions.

Pour aborder quelques uns de ces points on se propose ici de se poser la question de la place, du rôle du CESE au sein d'un vaste système institutionnel composé de concurrents, de destinataires de ses travaux, de partenaires, etc. Cela permettra d'aborder et d'approfondir quelques unes de ses missions et cela sera également l'occasion de clarifier quelques difficultés. On se proposera ensuite, en dernière partie, de voir à quoi a exactement servi la réforme constitutionnelle de 2008.

## **II. Des difficultés à se positionner au sein d'un vaste système institutionnel**

On a vu comment s'imposait l'impératif de prouver l'utilité du CESE, qui guidait alors de nombreux choix et arbitrages. Ce qu'on propose de voir ici, c'est que les principales difficultés du CESE ne se résument pas à faire face à des critiques relatives à une supposée « inutilité ». La question de l'utilité est une mauvaise question : normative, trop simple et induisant un regard binaire proposant de voir si les missions données par la constitution et la loi organique sont effectivement accomplies ou non. Elle empêche de voir ce que le CESE fait effectivement, par la place qu'il prend dans un vaste système institutionnel ne se résumant pas au trio CESE-Parlement-Gouvernement. En se posant la question de la place et du rôle du CESE, on se donne à voir quelques unes de ses interventions, on comprend aussi nombre de ses difficultés et on rend compte de manière plus précise de sa marge de manœuvre et des moyens dont il dispose pour prendre une place plus ou moins incontournable au sein de ce vaste système institutionnel.

Ainsi se demande-t-on ici quelle place le CESE occupe au sein du système institutionnel. Il s'agit de prendre système institutionnel au sens le plus large, incluant le système politico-institutionnel au sein duquel lui est constitutionnellement donné un rôle théorique important, mais aussi d'autres institutions et organisations périphériques, concourant de près ou de loin à la décision politique, intermédiaires divers entre les citoyens et les pouvoirs publics. On pourra d'abord voir qu'il apparaît particulièrement marginalisé vis-à-vis des institutions politiques de premier plan, dans la vie politique, qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires à étendre son influence et qu'il est laissé sous contrôle d'institutions plus puissantes, par certains mécanismes juridiques notamment. On verra ensuite que le CESE, par ses productions et ses acteurs principalement, interagit dans des arènes plus discrètes, auprès d'acteurs moins illustres mais non négligeables et que son influence peut prendre des formes particulières qu'il convient d'éclairer : on nuancera et précisera alors le constat de marginalité dont on aura d'abord rendu compte, le CESE agissant moins au vu et au su de tous dans une arène politico-institutionnelle de premier plan que de manière diffuse, au sein de lieux et auprès d'acteurs peu médiatisés.

## **A. Les mécanismes de la marginalisation d'une institution politique**

Au sein du système politique, le CESE n'occupe pas la place que lui promet la constitution : troisième assemblée de la République, à laquelle le titre XI est réservé, censée conseiller le Gouvernement et le Parlement sur « tout problème de caractère économique, social ou environnemental » et donc au vaste champ d'attributions, le CESE est aussi obligatoirement consulté pour « tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental ». On se donne ici l'occasion d'objectiver, à l'aide de quelques indicateurs simples, la marginalisation du CESE vis-à-vis des autres institutions politiques constitutionnelles (pouvoirs législatif et exécutif), puis de comprendre à quels mécanismes tient cette place au sein du système politique.

### **- Les indicateurs concrets d'une position marginale**

De nombreux indicateurs de marginalité permettent de rendre compte de la place du CESE vis-à-vis des autres institutions constitutionnelles. Il ne s'agit pas ici d'expliquer les causes de la marginalité mais seulement d'en donner quelques signes systématiquement reconnaissables pour objectiver la position, la place du CESE au sein du système politique.

Conformément à ce que l'on a pu exposer au cours de l'introduction, le très faible nombre d'écrits scientifiques (science politique, droit public<sup>47</sup>) concernant directement le CESE est une manifestation claire du désintérêt des chercheurs pour cette institution. Elle est bien marginalisée vis-à-vis des autres institutions qui intéressent davantage.

On peut observer des signes de marginalité dans le type de public qui se déplace au CESE : à de nombreuses occasions, citoyens, représentants d'intérêts, personnalités politiques nationales et internationales se rendent au CESE. Les journées européennes du patrimoine, par exemple, attirent des visiteurs qu'il convient de comparer à ceux

---

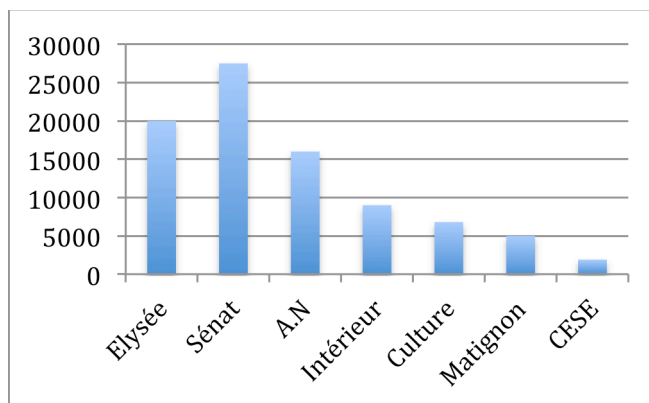
<sup>47</sup> Pour n'en citer qu'un exemple, le manuel de J. GICQUEL et J.-E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Paris, 2009 de 792 pages consacre un paragraphe de vingt lignes au CESE.

d'autres institutions et lieux de pouvoirs. On peut voir qu'ils sont moins nombreux, restent moins longtemps, viennent plus souvent par hasard, etc.

Pour le nombre, il suffit de comparer les chiffres disponibles pour 2009, donnés ici approximativement :

|           |       |
|-----------|-------|
| Elysée    | 20000 |
| Sénat     | 27500 |
| A.N       | 16000 |
| Intérieur | 9000  |
| Culture   | 6800  |
| Matignon  | 5100  |
| CESE      | 2000  |

Sources : Site Internet de France 2, CESE,

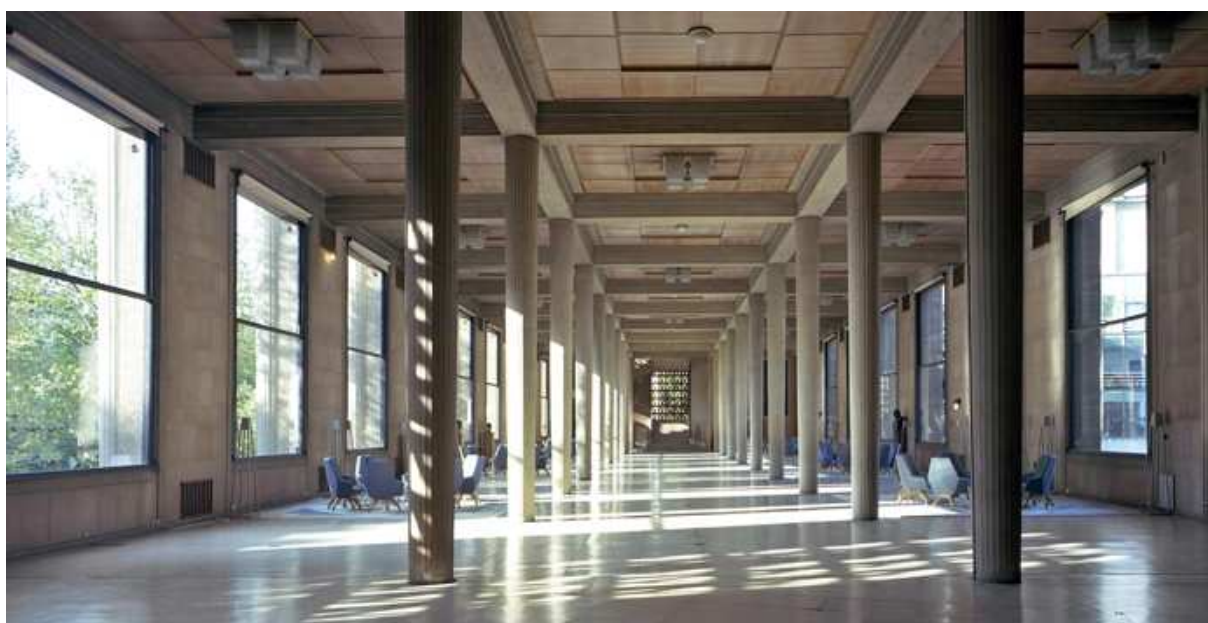


Ainsi observe-t-on que le CESE attire un nombre nettement plus faible de visiteurs que d'autres lieux de pouvoir. Ils restent également moins longtemps : d'abord parce qu'ils n'ont pas à faire la queue pour entrer dans le bâtiment, ensuite parce que le CESE constitue davantage une étape dans un parcours – une visite de plusieurs monuments – que le but d'une journée comme cela peut être le cas pour certaines institutions où l'attente peut atteindre plusieurs heures (sources : forums de discussions sur Internet, enquête de satisfaction réalisée à l'occasion des JEP 2009 auprès du public du CESE). On a pu également observer en 2009 que pour atteindre ses 2000 visiteurs, le CESE attirait les passants à l'aide de quelques incitations sélectives (les agents sont en effet encouragés chaque année à aborder les potentiels visiteurs et à les inciter à entrer au CESE : eau fraîche, visite intéressante, abri contre la pluie, cadeaux pour les enfants, etc. sont alors proposés). On a peut également citer les résultats de l'enquête de satisfaction menée auprès d'un échantillon de quelques centaines de visiteurs : une grande part de ceux-ci ne connaissaient pas le rôle voire l'existence du CESE.

De même, les conférences de presse font venir des journalistes qui sont aussi moins nombreux que ceux qui se rendent aux conférences de presse d'institutions plus prestigieuses. Sans chiffres pour l'attester, on peut ici exposer quelques observations, puisqu'on a eu l'occasion d'assister à plusieurs de ces conférences de presse. Elles font venir peu de journalistes (jamais plus de dix), et ce témoignage d'un ancien chef du service communication nous le confirme :

Les conférences de presse depuis 58, on va dire ça comme ça, les journalistes assistent à la conférence et ensuite y'a un buffet. Le buffet, tous ceux que j'ai vus, quand t'as trois journalistes au buffet, c'est le record !

Depuis 2010 les conférences de presse ne se déroulent plus de la même manière : il n'y a plus de buffet et les lieux qui les accueillent sont variables, selon l'ambiance à créer, l'importance donnée à la médiatisation d'un avis. Ainsi les journalistes peuvent-ils être invités dans le bureau du Président du Conseil, dans un restaurant ou une salle du Palais d'Iéna, ou bien, de manière alors beaucoup plus froide, dans un des espaces disponibles de la salle Hypostyle donc voici une illustration :



Les journalistes qui se déplacent alors sont, on l'a dit, peu nombreux, mais ils sont également moins bien placés dans la hiérarchies des positions du champ journalistique : ils sont très spécialisés et écrivent le plus souvent pour une presse professionnelle ou, au mieux, régionale.

Au contraire, lorsqu'un homme politique important se déplace au CESE, les journalistes sont beaucoup plus nombreux et l'information est relayée au sein de la presse quotidienne nationale. Citons à titre d'exemple un événement en particulier, le discours prononcé par François Hollande le 12 juin 2012 :





On distingue alors clairement que les journalistes affluent au CESE, et qu'ils sont mêmes retenus hors des murs de l'institution. Le CESE ne suffit pas à lui seul à sortir de sa marginalité, il est nécessaire qu'un élément extérieur, ici le Président de la République récemment élu, viennent tourner les regards vers lui. Ces sorties de marginalité sont éphémères. On pourra en voir quelques unes et confirmer cette hypothèse de la nécessité d'un élément extérieur lorsque l'on s'intéressera à l'audience des avis et rapports du CESE.

Ces quelques exemples montrent bien qu'auprès de divers publics (scientifiques, grand public, journalistes) le CESE est une institution qui revêt moins d'importance que ses homologues constitutionnels, ou bien que les pouvoirs publics en général. Pour compléter cette étude de la marginalité du CESE au sein du système politique il convient cependant de se tourner vers son public le plus important : le personnel politique. Là c'est de son poids politique qu'il est question, de sa capacité à attirer le regard du décideur sur ses discours, ses travaux.

- **Le faible poids politique du CESE : objectiver un rapport au politique**

L'hypothèse d'un poids politique – strictement défini ici par l'influence sur les pouvoirs publics – relativement faible peut marquer le départ de notre réflexion. On se propose pour commencer de l'étayer par trois observations systématiques.

D'abord, de la même manière qu'on s'est attaché à décrire quels citoyens ou quels journalistes se déplaçaient au CESE, on peut s'intéresser au personnel politique se déplaçant au CESE et faire trois remarques : premièrement, certains déplacements ou certaines adresses résultent de son prestige, de son statut constitutionnel, à l'instar du déplacement de François Hollande ce 12 juin 2012, ou bien des vœux du Président adressés aux membres du CESE. Deuxièmement, certaines adresses ou déplacements tiennent à une utilisation stratégique du CESE dans la conduite d'une politique particulière : comme en attestent quelques articles de presse que l'on propose en annexe au sein de la revue de presse<sup>48</sup>, le CESE peut être l'occasion de rendre plus solennelle une annonce, ou bien de garantir une accalmie dans l'opposition à un projet politique. Troisièmement, on ne peut que remarquer que le banc des ministres est plus souvent vide que fréquenté à l'occasion des séances plénières et lorsque c'est le cas, il n'y a pas plus d'un ministre : sur l'année 2008 par exemple, 12 ministres seulement se sont déplacés en séance plénière<sup>49</sup>. Il faut noter qu'en outre, à la différence des assemblées parlementaires, les ministres ne sont jamais auditionnés en réunion de section au CESE. Avec ces trois remarques on observe bien que peu d'hommes politiques se déplacent au CESE, que cela reste rare, et que cela tient généralement soit à une obligation donnée par la tradition, soit à une stratégie où le CESE n'est pas mobilisé pour son rôle de conseil mais bien plutôt pour l'image d'austérité, de raison ou d'ouverture au dialogue qu'il garantit. Ainsi dans un article de *Libération* daté du 14 décembre 2011 la journaliste ironise-t-elle sur « le très sérieux Conseil économique, social et

---

<sup>48</sup> Les articles n° 1 à 5 de l'annexe n°1

<sup>49</sup> Source : SENAT (commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation), *Rapport d'information sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental*, n°389, mai 2009.

environnemental » ou un article du quotidien *Le Monde* fait référence au « très mesuré Conseil économique et social »<sup>50</sup>.

Ensuite, on peut observer que les préconisations formulées par le CESE peuvent facilement être ignorées pour la décision politique. Mieux, ces choix peuvent aller contre les recommandations de l'institution<sup>51</sup>. Ainsi François Goulard, alors ministre délégué à la recherche « juge que la création d'un comité scientifique au sein de l'ANR, préconisée par le Conseil économique et social, ne s'impose pas » (source : *Le Monde*). Par ailleurs, les avis qui suscitent reprises et commentaires politiques sont rares. Ils sont souvent cités au cours des entretiens qu'on a mené avec les conseillers ou l'administration du CESE pour justifier d'un intérêt des pouvoirs publics pour les travaux de l'institution mais ce sont toujours les mêmes et ils sont peu nombreux – relativement à la production du CESE (plusieurs dizaines d'avis par an). En outre, l'usage volontaire du CESE par les pouvoirs publics reste très faible : l'exploitation de la base de données réalisée sur les travaux du CESE de 2003 à 2007<sup>52</sup> montre qu'un tiers seulement des travaux du CESE résultent d'une saisine gouvernementale, le reste faisant suite à des autosaisines, pour que l'institution continue de produire des travaux en dehors des demandes du gouvernement..

Enfin, la troisième observation permettant d'étayer l'hypothèse d'un poids politique relativement faible est le non respect de l'article 4 de la loi organique relative au CESE disposant : « Chaque année, le Premier ministre fait connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique, social et environnemental ». Cela doit être complété par l'observation qu'on peut faire, à la suite des témoignages qu'on a entendu, que même les réponses du gouvernement au CESE faisant suite à la publication des avis issus de saisines gouvernementales ne sont pas automatiques. On constate bien ici le manque d'intérêt des institutions destinataires des travaux du CESE pour ses avis.

On observe aussi à travers cet élément que, d'une part, le gouvernement n'est pas contraint de respecter le texte de la loi, et donc qu'il se trouve dans une position largement dominante par rapport au CESE et que, d'autre part, apparaît l'hypothèse qu'il

---

<sup>50</sup> Cf. annexe n°1 article n° 6

<sup>51</sup> Cf. annexe n°1 articles n° 7 et 8

<sup>52</sup> Dans le cadre d'un travail de recherche pour le Master 1 de Science Politique.

n'a pas intérêt à donner suite aux avis du CESE, soit que cela montrerait qu'ils sont souvent suivis d'effets, permettant au CESE d'exiger plus d'interventionnisme auprès des pouvoirs publics, soit qu'ils montreraient, au contraire, que les avis du CESE sont rarement suivis d'effets, laissant apparaître alors, selon l'interprétation, plusieurs problèmes potentiels : celui d'une institution inutile, à supprimer (couteux politiquement) ou bien celui d'une institution dont le gouvernement a tort de minorer le rôle (également couteux politiquement). Dans tous les cas, on comprend que le gouvernement n'ait pas intérêt à « faire connaître la suite donnée aux avis du Conseil économique, social et environnemental », mais, plus intéressant, il convient d'observer ce qui permet au CESE de ne pas appliquer la loi. Cela invite en effet à analyser quelques mécanismes de pérennisation de la marginalité de l'institution.

#### - **le CESE : une institution sous contrôle**

Les rapports institutionnels témoignent, on l'a vu, non pas d'un désintéressement total de la part des institutions cibles (Gouvernement, Parlement) mais au moins d'une marginalisation importante, qui tient notamment à un fort contrôle.

On développe ici l'hypothèse de luttes institutionnelles qui expliquent que de nombreux points de veto sont à la disposition des institutions dominantes pour éviter que le CESE ne prenne trop d'importance : il est placé dans une position de dépendance à l'égard des pouvoirs publics. En effet, en tenant compte de la configuration institutionnelle au sein de laquelle est placé le CESE, on peut formuler l'hypothèse que le faible poids politique est notamment dû à une volonté de laisser l'institution plongée dans cette marginalité. Il ne s'agit alors pas ici de se demander pourquoi les pouvoirs publics ont intérêt à ne pas donner davantage de poids politique au CESE – et peut-être même cela résulte-t-il d'une qualité jugée médiocre des travaux de l'institution – mais de comprendre ce qui fait qu'ils ont les moyens de ne pas en tenir compte, de laisser le CESE dans cette position de marginalité.

Ainsi pour commencer peut-on mentionner la rédaction du titre XI de la constitution, particulièrement vague et laissant le soin au législateur – par loi organique et ensuite simplement par décrets d'application – de régler le fonctionnement et la composition du CESE. On peut citer l'article 71 de la constitution qui dispose : « La

composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre ne peut excéder deux cent trente-trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique ». On laisse ici clairement les pouvoirs publics régler nombre de points importants pour le mode d'existence politique de notre institution. La loi organique laisse au Gouvernement ainsi qu'à des institutions d'Etat (Conseil d'Etat) ou des individus dévoués (personnalités qualifiées) le soin d'exercer une influence plus ou moins forte sur le fonctionnement du CESE. Ainsi, loin de témoigner d'un désintérêt pour l'institution, les textes offrent au Gouvernement un rôle important de contrôle du CESE.

L'histoire de cette institution permet d'étayer notre hypothèse et de mieux comprendre comment le CESE a pu être durablement marginalisé. Au cours de la quatrième République, alors que le Conseil économique pouvait être saisi par le Parlement, celui-ci cesse définitivement de lui demander avis et préconisations à partir de 1949, par crainte d'ingérence et de concurrence, selon Charles-Louis Vier<sup>53</sup>. La tradition devient norme en 1958 : la constitution de la cinquième République place le Conseil Economique et Social uniquement auprès du Gouvernement, sans statut parlementaire, sous son contrôle ainsi que celui du Conseil d'Etat qui rend certaines décisions relatives notamment à la représentativité des organisations présentes au CES. Les Personnalités qualifiées représentent alors un tiers de l'assemblée (soixante sur deux cents), des membres de section peuvent être nommés discrétionnairement par le gouvernement en plus des conseillers qui y siègent. L'institution prend alors davantage la forme d'une administration de conseil placée auprès du Gouvernement que d'une assemblée politique : aucune procédure d'urgence n'existe, les débats ne sont pas diffusés et l'assemblée ne peut fixer son règlement intérieur jusqu'en 1984<sup>54</sup>. Ces changements, accompagnés d'une réforme de la composition de l'assemblée, ne lui offrent pas pour autant une audience politique plus forte. Les moyens de contrôle restent importants, l'article 4 cité plus haut n'est toujours pas respecté, le CES n'est pas davantage saisi qu'auparavant.

---

<sup>53</sup> VIER C. L., "chapire X : le CES" in CONAC G., LUCHAIRE F. (dir.), *La constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1987.

<sup>54</sup> Par la loi organique n°84-499 du 27 juin 1984

Ainsi peut-on comprendre quelques mécanismes expliquant la pérennité de la marginalité du CESE au sein du système politique. On l'a vu, cette marginalité n'est pas synonyme de désintérêt complet : le CESE fait l'objet de saisines, est repris politiquement. Même si ces marques d'intérêts restent peu fréquentes elles traduisent une marginalité qui n'est que relative, mais qui qu'entretiennent les pouvoirs publics. Cependant, si on a vu que l'influence politique de l'institution était faible et qu'elle dépendait notamment du Parlement et du Gouvernement, on pourra voir par la suite que leur intervention n'est pas systématiquement nécessaire pour qu'un avis du CESE connaisse des traductions concrètes de ses préconisations (chapitre 2). Voyons pour l'instant les autres influences et rôles que peut avoir le CESE, hors du champ politique strictement constitué des pouvoirs publics, et plutôt observé au sein d'un champ institutionnel plus vaste, toujours politique mais pas exclusivement, réunissant institutions administratives et techniques, organisations et associations, etc. qui peuvent jouer un rôle plus ou moins direct dans la conduite des affaires publiques.

## **B. Une place concurrencée, un rôle diffus, des collaborations diverses**

Etudier le CESE dans la seule configuration politico-institutionnelle donnée par les acteurs de premier plan ne suffit en effet pas à comprendre le rôle qu'il joue effectivement au quotidien, notamment hors du concept de poids politique, qu'on avait défini de façon restrictive pour l'analyse précédente.

### **- Partager la mission de conseil : des institutions en concurrence**

Le CESE semble confronté à un très grand nombre de petites organisations et institutions censées, comme lui - et ayant donc la même mission apparente - conseiller les pouvoirs publics pour leurs décisions. On pense ici à l'expertise privée mais aussi aux nombreux comités de sages ou d'experts créés de manière *ad hoc* par les pouvoirs publics pour étudier une question précise.

Il est également confronté à des acteurs administratifs prestigieux et dotés de moyens importants, fournissant des rapports techniques et directement opérationnels politiquement. On pense ici aux inspections, à la Cour des comptes, etc. Ainsi cet administrateur rend-il compte, par son témoignage, de son expérience de cette configuration largement concurrentielle au sein de la quelle le CESE évolue :

Je pense qu'effectivement, aujourd'hui la cour des comptes notamment, mais aussi les inspections, mais le développement des *think tank*, mais le développement etc. puis l'accès à l'information tout simplement parce qu'on peut accéder à un clic et c'est tout, fait que, je pense que le conseil doit vraiment penser à son positionnement par rapport à ces structures

Ce positionnement prendrait alors appui sur les arguments suivants, que l'on retrouve porté par de nombreux conseillers :

On n'est pas là pour faire des rapports, y'a d'autres instances, y'a des comités, des hauts conseils, etc. qui font ça très bien, nous on apportera rien, ça va être des redites, ça va être de la constatation....

[la partie constat donne des données qu'on peut trouver ailleurs, dans d'autres rapports notamment...] et puis fait mieux. Mieux fait puisque c'est fait par des techniciens.

Il ne nous appartient pas de trancher cette question, de déterminer si oui ou non les rapports du CESE peuvent apporter quelque chose mais nous ne pouvons que constater que son activité de production est largement concurrencée, d'autant plus fortement que le CESE, par sa composition, semble proposer une expertise moins technique, moins convaincante et moins attrayante. Les différents acteurs mentionnés produisent en effet une expertise meilleure que le CESE techniquement, parfois plus malléable – le CESE est une institution relativement neutre et dont la forme des avis est très rigide – et plus en lien avec le temps du politique. Une expertise du temps court, directement opérationnelle, face à laquelle le CESE peine à s'imposer avec des recommandations et préconisations formulées plus vaguement, parfois peu ambitieuses et non chiffrées, ce que l'on peut constater à la lecture de quelques avis, mais qui nous est bien résumé par cet administrateur :

Quelque soit l'avis je peux vous faire les préconisations si vous voulez !

C'est-à-dire que bon, la situation budgétaire elle est ce qu'elle est, donc bon, faire des catalogues de tout ce qu'il faudrait faire c'est bien gentil mais enfin bon.

Témoignant ainsi du très grand nombre de propositions imprécises, on comprend alors quelles sont les faiblesses du CESE dans cette configuration concurrentielle au sein de laquelle il est placé. Cela pose également une autre question : pour gagner en précision, chiffrer des propositions, le CESE ne bénéficie pas des moyens techniques suffisants. Les administrateurs sont peu nombreux, et peu spécialisés. Plutôt généralistes, ils contribuent, pour l'écriture des travaux des sections, à de vastes recherches censées brosser un état des lieux. Ceci étant, ils ne sont pas en mesure d'apporter un degré de technicité suffisant à étayer correctement nombre de préconisations. Sans pour autant rendre des avis purement techniques – ce n'est pas son rôle – le CESE se trouve dans l'impossibilité d'échapper à certaines recommandations qui, passant pour du bon sens bien plus que de l'expertise, peuvent nuire à la qualité de ses travaux. La question posée est alors celle de ses collaborations avec d'autres institutions ou lieux d'expertise où l'on produit des chiffres : en situation de concurrence, le CESE peine à s'engager dans ce type de partenariats institutionnels. Seule une collaboration avec l'INSEE existe : une administratrice de l'INSEE est détachée au CESE. Elle nous résume sa mission :

L'idée c'est qu'effectivement les rapports et avis du conseil font souvent des constats statistiques, enfin sur euh, et que effectivement qu'il y ait quelqu'un de l'INSEE sur place, qui soit à la disposition des rapporteurs et des conseillers pour mettre à leur disposition, essentiellement pour les avis et rapports, toutes les statistiques dont ils ont besoin. Alors bon les choses ont évolué parce qu'effectivement avec la mise à disposition sur Internet y'a beaucoup de choses auxquelles les personnes, les administrateurs ou les... [...] les rapporteurs peuvent avoir accès. Mais en même temps il y a tellement de choses sur le site de l'INSEE que quelque fois il faut pouvoir s'y trier...

Cette collaboration institutionnelle nous montre que le CESE, bien que placé en situation de concurrence, n'est pas totalement isolé.

L'expertise du CESE, contenue dans ses rapports notamment, intéresse en réalité d'autres publics, que les acteurs du CESE (conseillers et administration des sections) ont plus ou moins conscience de servir : c'est un point de débat interne. La définition des



publics du CESE ne fait pas consensus et génère des confusions, comme on a pu déjà l'entrevoir. A travers notre réflexion visant à saisir quelle place et quel rôle le CESE prend effectivement nous découvrons en effet que nombreux sont ses publics, et que le débat sur celui qu'il faut servir n'a pas été tranché par la nouvelle présidence.

En effet, alors que nous avons vu que la question de l'accompagnement des avis par des rapports en début de mandature avait été arbitrée- question recoupant celle du public du CESE en ce que le public du rapport n'est pas le décideur politique - on constate qu'au bout de quelques mois le consensus perd lentement de sa force : les mécontentements se multiplient, les contestations émergent, les pratiques alliant avis et rapport se renouvellent. Cela tient notamment à la volonté, largement partagée, de satisfaire deux publics : les pouvoirs publics d'une part, le large public intéressé d'autre part.

#### **- Un rôle important auprès d'un public très hétérogène**

Alors que la volonté de convaincre le grand public de l'utilité du CESE constitue une nouveauté, générant quelques confusions à mesure que l'on élargit grandement le public visé et les actions de l'institution (ce qu'on a pu aborder au cours de la première partie et que l'on développera au cours de la troisième), il convient ici de rendre compte d'un public important qui n'apparaît pas immédiatement à la première observation : plus ou moins éloigné des institutions politiques de premier plan, ce public est divers et permet de voir un positionnement plus complexe que celui qu'on avait pu décrire jusqu'ici à travers l'idée de marginalité.

D'abord, il y a un positionnement historique qu'il faut brièvement expliciter. En suivant Alain Chatriot, il faut préciser que le CESE est, depuis son origine, censé servir d'intermédiaire entre les citoyens organisés (corps intermédiaires) et le pouvoir politique. Il n'est donc pas un organe politique pur, mais ne constitue pas non plus un simple porte-parole, dont le message serait constitué de l'addition des intérêts spécifiques à chaque composante de ce qu'il est convenu d'appeler, pour désigner de façon floue quelque chose de très large, la société civile organisée. Il a en effet pour rôle

d'être un espace de dialogue, et de générer des idées. Celles-ci sont prioritairement destinées aux pouvoirs publics, mais pas uniquement.

La collaboration du CESE avec le Conseil National de l'Information Statistique (CNIS) constitue le premier exemple que l'on peut citer pour illustrer la façon dont le CESE peut être intermédiaire entre la société civile organisée et le pouvoir politique sans peser directement politiquement. Comme nous l'explique C. Saglietti, chargée de mission par l'INSEE au CESE, les travaux du CESE peuvent servir à attirer l'attention du CNIS sur tel ou tel manque de statistiques :

J'essaie de recueillir également les besoins d'informations qui émanent des travaux qui se font ici et de les relayer au CNIS.

D'accord, pour qu'ils se saisissent....

Qu'ils se saisissent des choses qui paraissent nécessaires et voilà, inexistantes ou insuffisantes, voilà. Et donc périodiquement, là récemment, je suis allé avec Emmanuel, avec M. Le Clézio qui est donc un des questeurs mais qui s'intéresse beaucoup au développement durable<sup>55</sup>, donc on est allé exprimer au CNIS, qui se réunit avec différentes commissions, ça fonctionne un peu comme ici, et donc on a dit on aurait besoin de ceci, de données sur la forêt, de plus de données sur l'outre-mer, de données sur les indicateurs de développement durable, voilà.

Cette collaboration institutionnelle passe par divers mécanismes. Un conseiller du CESE, Michel Lamy, représentant CGT, est nommé par le bureau du CESE pour représenter l'institution auprès du CNIS. Par ailleurs, le CNIS, à travers ses commissions de travail, a pour habitude d'inviter des représentants du CESE à certaines de ses réunions. Ainsi, le 12 avril 2012, à la Réunion au CNIS de la commission Environnement et développement durable, participaient Carla Saglietti, notre chargée de mission INSEE au CESE, plusieurs conseillers du CESE, et quelques représentants de l'administration. Ils se sont exprimés au cours de la réunion<sup>56</sup> pour exprimer les intérêts du CESE vis-à-vis de telle ou telle enquête statistique qui manquerait pour éclairer une décision politique. Le CESE joue ici un rôle particulier, entre les préoccupations des corps

---

<sup>55</sup> Conseiller au CESE et notamment rapporteur d'un avis sur « les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique ».

<sup>56</sup> Le compte rendu ainsi que la liste des participants sont disponibles sur le site Internet du CNIS, pour la liste des participants

intermédiaires dont il est composé et les moyens d'informations à disposition du décideur.

L'intérêt spécifique d'un public d'enseignants (universitaires, mais aussi dans l'enseignement secondaire) constitue un autre exemple d'un rôle annexe du CESE : là, il complète alors ce que la mission d'Etat d'enseignement et de formation propose, à partir du travail de production de rapports principalement. Alain Chatriot explique dans son ouvrage sur le CNE que déjà l'ancêtre du CESE constituait un lieu important d'informations, notamment économiques. C'est le cas encore aujourd'hui, comme nous l'explique cet administrateur adjoint :

Et, quand on cherche en fait les citations du conseil, on s'aperçoit que... qui y fait référence ? Les profs, les profs de lycées, les enseignants qui vont puiser... je me souviens de profs d'économies qui venaient ici visiter le conseil parce que pour faire leurs cours ils allaient souvent chercher des synthèses dans les avis du conseil.

Le public du CESE est donc plus vaste qu'il ne le paraît, et s'étend au delà de destinataires seulement institutionnels. Cela peut correspondre à une volonté consciente, mais cela peut aussi résulter d'un échec rencontré lors la fabrication des travaux du CESE, relativement au public officiellement visé, les pouvoirs publics, à qui il faut faire des propositions politiquement opérationnelles. Ainsi peut-on citer ce témoignage d'un administrateur adjoint :

Le danger principal [...] il n'est pas que quelqu'un essaye de faire passer une idée trop forte en force, ça, ça ne peut pas passer, non le danger principal c'est que tout le monde se neutralise et qu'on sorte un truc à l'eau tiède quoi, c'est plutôt ça le danger et on est tombé dedans plus d'une fois... Donc euh... Mais euh... c'est un peu inévitable. Alors dans ce cas là on se rabat sur l'intérêt du rapport, ou l'intérêt des échanges qu'il y a eu, la qualité des auditions, qui fait que tout ça n'a pas été inutile. Mais la finalité même, qui est de faire des préconisations de politiques publiques elle peut parfois être un peu.... on peut parfois passer un peu à côté.

De manière assez large, le CESE peut s'adresser à tout public intéressé par ses travaux, y compris d'autres corps intermédiaires, des cercles de réflexion plus ou moins scientifiques... Ainsi cet administrateur nous confie-t-il son témoignage :

S'agissant des répercussions, on pense immédiatement à la presse, écrite, audiovisuelle, euh, mais en fait l'essentiel des sollicitations qui arrivent au rapporteur, c'est pour intervenir dans des colloques, des conférences, des congrès, des manifestations qui touchent de près ou de loin les sujets qu'ils ont abordé. Même quelque fois par un bout. Donc les gens qui montent ce genre d'évènements regardent quand même sur une période récente ce qui est sorti, tiens le conseil a bossé là dessus, hop, ils appellent pour savoir si le rapporteur serait prêt à faire une intervention, à participer à une table ronde, enfin voilà.

Un public différent qu'il définit comme :

[Des] relais d'opinions, de cadres d'un secteur donné, de presse pro, d'organisations, d'organisations syndicales, professionnelles, avec des responsables locaux ou nationaux. D'ailleurs c'est marrant parce qu'on retrouve un peu, dans ce genre de manifestations, les corps intermédiaires aussi d'une certaine façon

C'est alors le concept de « République des rapports », qui nous est proposé par un autre administrateur, que l'on peut utiliser pour préciser la place que prend le CESE au sein de ces différents lieux de débats, de réflexion :

On participe de la république des rapports, et c'est république des rapports elle fonctionne entre le conseil, les rapports de l'Assemblée nationale et du Sénat, les rapports du conseil d'analyse stratégique, enfin ex-plan, etc. etc. Mais tout ça c'est une espèce de matrice de réflexions et souvent le rapport du conseil est souvent très très bien placé. [...] sachant que tout ça diffuse longtemps, et est souvent de qualité suffisante pour être sur le haut de la pile des rapports et de la république des rapports dont je vous parlais [...] C'est pas du tout péjoratif pour moi de dire la république des rapports ou la nébuleuse des rapports. Parce que les questions sont vraiment tellement compliquées, tellement complexes, à multi-entrées, qu'il est bien normal d'avoir des rapports, portant tous à peu près sur les mêmes sujets, venant d'institutions diverses, d'organismes divers. Que ce soient les académies, les académies il ne faut pas oublier qu'elles ont un rôle de conseil du Prince, entre guillemets, du Président de la République, des pouvoirs publics etc. L'académie des sciences fait un travail fantastique, l'académie des technologies aussi. Je parle pas évidemment de l'académie française qui a un travail en plus, qu'elle fait, qui est le dictionnaire. Bon ben ces académies, nos assemblées, ces conseils d'analyse etc. participent de la maïeutique du politique.

L'idée est que les rapports et avis du CESE diffusent leur contenu longtemps après leur vote. Ainsi trouve-t-on de nombreux conseillers ou administrateurs choqués par l'étude d'impact entreprise par le cabinet du Président du CESE. Pour eux, cela n'a

pas de sens : les réflexions et préconisations du CESE connaissent une influence qui n'est pas mesurable quantitativement à un instant t.

Le concept de République des rapports, défini comme l'ensemble des réflexions et préconisations produites par diverses institutions, plus ou moins politiques, techniques et spécialisées, permettant au pouvoir politique, sur un sujet donné, de disposer de nombreux éclairages, revêt un intérêt particulier en ce qu'il nous permet de comprendre que le CESE n'est qu'une institution parmi bien d'autres, que sa place peut être finalement assez discrète, et son rôle diffus. Alors que l'expression est plus généralement utilisée pour dénoncer la trop forte propension de la République à générer une quantité importante de littérature grise, elle nous permet ici de saisir précisément quel peut être un des rôles du CESE, s'il ne participe pas directement, par un poids politique fort et dans une conception restrictive de la notion d'influence telle qu'on la présentait en introduction<sup>57</sup>, à l'élaboration des décisions.

\*                      \*

\*

La contribution du CESE aux réflexions et prises de décision des pouvoirs publics peut être diffuse et indirecte, le CESE en action restant dans l'ombre, et apparaissant aux yeux des commentateurs politiques et médiatiques comme une institution inutile. En effet, sans chiffres pour prouver son efficacité, à l'époque où dette publique, LOLF et RGPP contraignent à une efficacité remarquable, la place et le rôle du CESE tels qu'on les a ici précisés peuvent apparaître importants mais insuffisants. Le manque de poids politique d'une telle institution peut lui être reproché, notamment au travers des nombreuses critiques dont on a donné quelques détails précédemment. C'est dans ce contexte qu'une partie de la réforme constitutionnelle de 2008 est engagée pour transformer l'institution, pour remédier à ce qui est désigné ou construit comme posant problème.

---

<sup>57</sup> cf. OFFERLE M., *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2009.

### III. Une réforme pour quoi faire ?

Considérant, on l'a vu, que le CESE joue un rôle auprès de divers publics, plus ou moins légitimes, mais qu'il peine à s'imposer auprès des principaux destinataires de ses travaux, les pouvoirs publics, on peut se demander ce que la réforme, engagée en 2008 et portant principalement sur la composition de l'assemblée, a effectivement changé. Comment la question du poids politique du CESE peut être résolue à travers une transformation de sa composition ? Ce qu'il faudra alors garder à l'esprit tout au long de notre réflexion c'est qu'autour du manque de poids politique de l'institution sont désigné et construits comme problèmes<sup>58</sup> d'autres points sur lesquels la réforme se propose d'agir, et notamment la représentativité de l'assemblée.

Alors que ce n'était pas prévu dans les textes de cette réforme (par la modification de la Constitution et de la loi organique) certaines actions de l'institution et certains aspects de son fonctionnement interne ont également été renouvelés. Là il faudra voir que le texte juridique n'est qu'un texte, que le moment de la réforme, comme on l'a déjà abordé avec le travail de construction de quelques entrepreneurs de réformes, ouvre le champ des possibles, met au jour des luttes au sein de l'institution, et permet la mise en œuvre de certaines idées et solutions proposées par les acteurs qui parviennent à imposer leur point de vue. Tout cela étaye quelques hypothèses que l'on avait déjà pu formuler quant à des luttes verticales entre CESE et pouvoirs publics : ceux-ci ne proposent pas au CESE de révolution, parce qu'il n'y trouvent pas la satisfaction d'intérêts institutionnels, mais aussi parce qu'ils ne le peuvent pas. Ainsi pourra-t-on suivre Daniel Gaxie dans *Luttes d'institutions* : « Il en résulte que les contradictions de l'édifice institutionnel trouvent sans doute moins leur origine dans l'imperfection des lois que dans les conséquences nécessaires à un état de fait. Il ne suffit donc pas de vouloir les réformer pour le pouvoir. Sauf circonstances exceptionnelles, les transformations d'envergure sont improbables et les réformes difficiles à mettre en

---

<sup>58</sup> Cf. P. BEZES et P. LE LIDEC, "Ordre institutionnel et genèse des réformes" in LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2009.

œuvre. Les plus probables sont celles qui confortent le statut quo ou introduisent des changements à la marge »<sup>59</sup>.

On se propose dans cette dernière partie d'interroger la capacité de l'institution à peser davantage directement auprès des pouvoirs publics grâce à la cette réforme puis de mettre en évidence les stratégies individuelles vis-à-vis de celle-ci et des changements en cours pour montrer qu'il existe encore de nombreux conflits quant à la définition des missions et du fonctionnement du CESE. Cela nous permettra de montrer que la réforme du CESE n'est effective qu'en ce qu'elle rencontre des volontés de changement qui font consensus au sein de l'institution, et que ces transformations se font à la marge, ne modifiant pas le visage de l'institution. Ainsi sera-t-on ensuite en mesure d'approfondir notre réflexion en allant étudier de près les travaux et les méthodes de production de ces travaux pour comprendre comment ils deviennent, ou non, sources d'actions politiques (chapitre 2).

#### **A. Un poids politique plus fort ? Les effets de la réforme constitutionnelle.**

Grossièrement, cette réforme de 2008, précisée par loi organique en 2010 – ce temps long suggère bien les résistances et difficultés qu'elle a pu rencontrer dans sa mise en œuvre – modifie en profondeur la composition de l'assemblée, apporte la possibilité d'une saisine parlementaire et par voie de pétition et précise ou élargit les missions du CESE (notamment la mission de contrôle des politiques publiques<sup>60</sup>).

---

<sup>59</sup> GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institution, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 295.

<sup>60</sup> En changeant l'article 3 de la loi organique qui dispose à présent : « Il contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental » là où il disposait depuis 1958 « Il peut faire connaître au Gouvernement son avis sur l'exécution des plans ou des programmes d'action à caractère économique ou social ».

## - La construction du problème de la représentativité

On l'a suggéré précédemment, il convient de le développer ici, le problème du manque de poids politique de l'institution n'a pas été traité comme tel. Il a pris d'autres formes, et les critiques de l'institution se sont progressivement cristallisées autour du problème de la représentativité. Ce souci de représentativité n'est pas seulement un construit social permettant à quelques entrepreneurs de réforme d'ouvrir une fenêtre d'opportunité et de proposer, voire d'imposer, la mise en œuvre de changements. Cet aspect de la genèse de réforme tel qu'il est donné à voir dans la contribution de Philippe Bezes et Patrick Le Lidec à l'ouvrage *Sociologie de l'institution*, est bien présente pour notre réforme – on peut citer le rapport de Dominique-Jean Chertier<sup>61</sup> à propos de la réforme du CES qui préconise trois scénarios pour garantir la représentativité de l'assemblée, traitant ainsi de ce seul aspect et contribuant à le construire comme le problème principal à solutionner – mais vient s'y greffer un autre mécanisme qui tend à donner au problème construit une dimension bien réelle et agissante.

Le problème de la représentativité du CESE connaît en effet une dimension de long terme qu'il convient d'éclairer. Depuis 1958 au moins, de nombreuses critiques sont régulièrement formulées à l'égard de la composition de l'assemblée, et du pouvoir de nomination discrétionnaire du Président de la République d'un nombre important de conseillers. On en trouve de nombreuses traces, chez les commentateurs politiques, dans la littérature disponible sur le sujet<sup>62</sup>, dans l'histoire de l'institution et certaines de ses réformes (notamment celle de 1984). Ceci étant, et l'on va s'employer à le montrer, les problèmes de représentativité, et les changements de composition de l'assemblée n'ont jamais eu d'impact direct important sur l'attention que les pouvoirs publics lui portaient. On suggère ici que la proposition faisant du manque de représentativité du CESE une cause importante du désintérêt important des pouvoirs publics à l'égard de ses travaux constitue une de ces « représentations collectives » qui, une fois constituées,

---

<sup>61</sup> CHERTIER J.-D., *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental*, rapport au président de la République, remis le 15 janvier 2009.

<sup>62</sup> VIER C. L., "chapire X : le CES" in CONAC G., LUCHAIRE F. (dir.), *La constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1987



« deviennent des réalité partiellement autonomes »<sup>63</sup> et connaissent certains effets. Le lien de causalité entre manque de représentativité et absence d'audience n'est pas simple à établir et n'a rien de mécanique. On propose de voir que le principal effet de la répétition de cette critique est qu'elle est devenue agissante et a contribué à construire la réalité du manque d'audience de l'assemblée: pourquoi lire et appliquer les propositions d'une institution qui est réputée mauvaise à cause de son manque de représentativité ? A partir du moment où la croyance est partagée par tous les acteurs du champ politique que les travaux du CESE n'auront pas d'intérêt tant que l'institution ne sera pas représentative, il devient fort cohérent de ne pas lui donner le moindre poids politique. Ainsi le manque de représentativité agit bien sur l'audience et l'influence des travaux du CESE, mais pas directement en abaissant leur qualité et plutôt dans les représentations des éventuels lecteurs qui s'abstiennent, sûrs de perdre leur temps avec des avis et rapports rendus médiocres par la non représentativité de l'assemblée qui les a produit.

Pour compléter notre réflexion on se propose à présent de montrer que le lien pensé mécaniquement entre meilleure représentativité et poids politique plus fort ne connaît aucune réalité.

#### - **Un changement de composition pour une meilleure représentativité ?**

D'abord, opérons un petit détour par l'histoire, pour bien voir que la réforme de 1984 changeant en profondeur la composition de l'assemblée ne l'a pas rendu plus incontournable pour les pouvoirs publics : les mêmes problèmes se reposent aujourd'hui. Si, en changeant la composition du CES, on avait réglé le problème de sa représentativité et, par là, le problème de sa marginalité, on ne serait pas confronté au même problème trente ans durant (il aurait cru à mesure que l'évolution de la société aurait rendu la réforme obsolète). Ensuite, un simple regard quantitatif permet de voir

---

<sup>63</sup> On reprend ici une idée de Durkheim cité dans LENOIR R., « objet sociologique et problème social » in CHAMPAGNE et alii, *Initiation à la pratique sociologique*, Paris, Dunod, 1999.

que peu après la dernière réforme le nombre de saisine gouvernementales avait augmenté<sup>64</sup>, mais que cela n'a guerre duré longtemps<sup>65</sup> :

|                               | Travaux publiés | Saisines en cours |
|-------------------------------|-----------------|-------------------|
| saisines des pouvoirs publics | 10              | 2                 |
| Autosaisines                  | 15              | 15                |

Enfin, on peut se pencher plus qualitativement sur les effets de cette nouvelle composition en se demandant, d'une part, si ces transformations ont effectivement rendu l'assemblée plus représentative et pourquoi, et, d'autre part, si cette modification a permis de rendre des travaux apparaissant à certains égards de meilleure qualité.

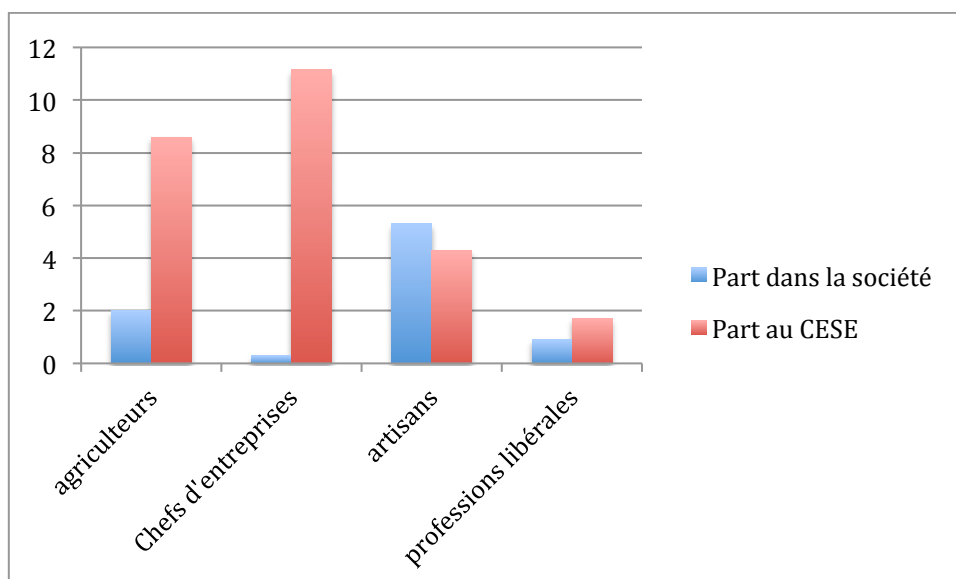
Pour la composition actuelle, on se propose de comparer la part des différentes catégories socio-professionnelles représentées au CESE avec la part qu'ils représentent effectivement dans la société<sup>66</sup> :

| CSP                   | Part dans la société | Part au CESE | nombre de conseillers au CESE (sur 233) |
|-----------------------|----------------------|--------------|---|
| agriculteurs          | 2                    | 8,6          | 20                                      |
| Chefs d'entreprises   | 0,3                  | 11,2         | 26                                      |
| artisans              | 5,3                  | 4,3          | 10                                      |
| professions libérales | 0,9                  | 1,7          | 4                                       |

<sup>64</sup> Source : CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Travaux publiés*, <http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/travaux-publies?page=1>, [en ligne], page consultée le 18 juin 2012.

<sup>65</sup> Source : CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Saisines en cours*, <http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines-en-cours> [en ligne], page consultée le 18 juin 2012

<sup>66</sup> Source : INSEE



On peut observer heuristiquement la très grande disproportion entre le nombre d'agriculteurs ou de chefs d'entreprises dans la société et leur représentation au CESE. Il ne nous intéresse pas ici de porter un jugement sur ces résultats ni de les expliquer (on ne s'étendra pas sur les raisons qui justifient ou du moins expliquent parfaitement cette distorsion : importance de la représentation des intérêts économiques par des organisations professionnelles, parallèle qu'on pourrait faire avec le taux de syndicalisation qui révèle une représentativité tout aussi faible, transactions collusives qui existent depuis longtemps entre les représentants du monde agricole et le pouvoir politique, etc.). Ce qui nous intéresse, c'est de voir que si le CESE est légèrement plus représentatif après la réforme (les agriculteurs étaient bien plus nombreux au CES), ce n'est qu'un changement à la marge, contenu notamment par les oppositions réunies des différents groupes du CESE à l'encontre de la modification de la composition de l'assemblée. Ces résistances au changement qui ont vu des groupes habituellement opposés autour de clivages politiques presque institutionnalisés ont révélé la constitution d'un large consensus autour de la défense d'intérêts communs, ici la sauvegarde d'un certain nombre de mandats. On retrouve alors Daniel Gaxie : « il peut paraître étonnant de voir comment des camps habituellement fortement institutionnalisés peuvent se défaire aussi facilement et comment d'autres regroupements semblent assumés avec beaucoup de naturel, alors même qu'ils viennent

démentir en pratique tout le travail de justification des oppositions proprement partisans »<sup>67</sup>.

On peut aller plus loin dans l'analyse en citant cette conseillère du groupe CFDT qui explique avoir fait un choix couteux : rompre le consensus visant à s'opposer à l'arrivée des nouveaux représentants (jeunes, environnementaux) au CESE.

On était favorable à l'entrée des environmentalistes, on était les seuls hein, là dessus y'a pas de mystère, d'ailleurs on n'a eu aucune présidence de section et aucune présidence de délégation ça vous a pas échappé. Euh, et c'est pas par hasard.

Ainsi le choix de rompre le consensus et de proposer une alternative à l'alliance des autres groupes coutera-t-il à la CFDT un des postes importants que les groupes dominants ont pour habitude de se partager : la présidence d'une section ou d'une délégation.

Ces résistances au changement et leurs caractéristiques (union large de tous les groupes autour d'un consensus qu'il devient couteux de rompre) montrent bien que le problème de la représentativité de l'institution n'est, d'une part, pas réglé, et constitue, d'autre part, une donnée qui n'est pas suffisamment problématique pour les organisations représentées pour les faire renoncer à la sauvegarde de certains de leurs intérêts.

Par ailleurs, d'autres éléments nous indiquent que cette représentativité, à laquelle quelques uns sont attachés, est loin de constituer une priorité au sein de l'institution. Ainsi la même conseillère du groupe CFDT nous explique qu'avant 2009 le groupe CFDT était peu investi par l'organisation :

[En 2009 il fallait] booster un petit peu le groupe CFDT au conseil, qui était un petit peu... qui fonctionnait un peu en satellite, qui était... les liens avec l'organisation étaient un peu distendus, enfin en gros on y mettait surtout des gens dont on... qui géraient des fin de carrière quoi. Des gens qui étaient en retraite... voilà.

---

<sup>67</sup> GAXIE D. (dir.), *Luttes d'institution, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 278.

La représentativité ne se définit pas seulement par l'adéquation de chiffres, il s'agit aussi, lorsque des représentants sont nommés, qu'ils représentent effectivement l'organisation qui les nomme. Ce témoignage vaut pour les autres organisations : les nominations de remerciement n'ont pas cours qu'au travers des personnalités qualifiées. Chaque organisation peut trouver bien pratique de faire l'honneur à l'un de ses acteurs (on reviendra au cours du deuxième chapitre sur ce que représente le poste pour les conseillers) de siéger au CESE, pour l'écarter, le remercier, ou autre.

#### - **Un changement de composition pour plus d'efficacité ?**

Alors que la modification de la composition du CESE devait le rendre plus efficace, les critiques n'ont pas manqué depuis 2008 – qu'elles concernent le pouvoir de nomination du Président de la République s'appliquant toujours au même nombre de « personnalités qualifiées », ou bien la productivité des conseillers rapportée notamment à leur rémunération.

Il doit être noté qu'avant l'introduction d'environnementalistes au CESE certaines sections se saisissaient déjà de sujets liés à l'environnement ; il en est de même pour les jeunes. Les modes de production des sections du CESE permettaient en outre que soient entendus des représentants du monde de l'environnement ou des jeunes, au travers des auditions, semblables à celles qui se déroulent à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Ainsi peut-on citer l'avis rapporté par Philippe Le Clezio<sup>68</sup>, du groupe CFDT. Ce secrétaire confédéral CFDT en charge de la fiscalité et du financement de la protection sociale n'a rien d'un environnementaliste et conduit pourtant depuis quelques années les réflexions du CESE autour du développement durable à partir de cet avis ainsi que d'un autre publié en 2010<sup>69</sup> et de nombreuses interventions, notamment au sein du système institutionnel vaste composé d'acteurs hétérogènes qu'on a décrit précédemment. Ainsi la compétence n'est-elle pas liée à la représentativité sectorielle : il n'est pas nécessaire

---

<sup>68</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission ad-hoc), *Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique*, Paris, Journaux Officiels, 2009.

<sup>69</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission temporaire), *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*, Paris, Journaux Officiels, 2010.

d'appartenir au groupe environnement et nature pour être reconnu traiter efficacement de problèmes liés à l'environnement. De même peut-on souligner cela avec une anecdote du côté du groupe des jeunes : un jeune conseiller est chargé d'un rapport sur les droits sociaux des jeunes et rencontre quelques difficultés, en section notamment comme en témoignent ces deux acteurs, du côté de l'administration, puis en tant que conseiller :

Il argumente rien du tout, rien. Il ne sait pas [...] il est pas bon du tout [...] Donc on va avoir, la semaine prochaine, dès mercredi, des amendements écrits, par tous les groupes, donc là ils vont lui rentrer... il sera bien obligé d'avoir un argumentaire...

Il est vachement sympa, il est très gentil. Le problème c'est qu'il ne supporte pas la moindre remarque. Enfin quand on propose quelque chose... On prend un risque quand on donne à voir un écrit, quand on donne à voir [...] Et il peut pas nous dire à chaque fois ouais c'est parce que je suis jeune que. Bah non c'est pas parce qu'il est jeune, c'est parce que, c'est parce qu'il est entêté quoi. Il est super sympa moi je regrette un peu, parce qu'il est chouette, enfin bon, je comprends pas, je comprends pas, je n'arrive pas à comprendre pourquoi il s'est enfermé dans son truc. J'arrive pas à comprendre. Moi j'ai le sentiment que c'est un réflexe de protection en fait, c'est souvent ça, mais bon je sais pas. Mais y'a deux trois trucs qu'il entend pas, il va se prendre un carton il s'en rend même pas compte, ça va être pire après quoi.

Ainsi, les sujets typiquement environnementaux ou liés aux jeunes ne sont pas mieux traités par des représentants des associations environnementales ou des jeunes. On l'a vu à travers ces deux exemples, un conseiller CFDT pouvait, avec succès, travailler sur un sujet très environnemental et un conseiller du groupe des organisations étudiantes et mouvements de la jeunesse pouvait se heurter à de nombreuses difficultés sur un sujet concernant la jeunesse.

Le problème de la représentativité ne concerne évidemment pas seulement les propriétés des rapporteurs, il s'agit de l'ensemble du travail, de débat notamment, qu'il faudrait observer. Il s'agissait là de montrer quelques facettes du thème de la représentativité qui peuvent animer les réflexions et les conduites, principalement au sein de l'institution. Ce qu'il faut avant tout retenir, c'est que, depuis deux ans, l'intérêt des pouvoirs publics pour que le CESE n'est pas accru. On retrouve la même proportion – elle est même moindre – de saisines d'origine gouvernementale ou parlementaire dans les travaux du CESE, on trouve le même traitement médiatique (on pourra y revenir), loin de réserver à tous les travaux de l'assemblée une place importante au sein du

système politique. Le CESE reste donc marginalisé au sein du système politique et continue d'agir, comme on l'a vu, de façon discrète et diffuse, au sein d'un système institutionnel plus vaste. Mieux, depuis la réforme constitutionnelle, les tentatives de renforcement de l'influence de l'institution, menées notamment par le Président du CESE et son équipe sont essentiellement tournées vers un public nouveau et plus large, à travers des communications visant l'ensemble des citoyens et des actions leur étant largement destinées.

On se propose à présent de voir quels changements effectifs peuvent être retrouvés aujourd'hui, deux ans après la réforme constitutionnelle. Si le changement de composition n'a pas d'effets notables, on peut ainsi observer des transformations plus discrètes qui furent permises par la stratégie – dont on a eu l'occasion d'étudier les mécanismes – d'entrepreneurs de réforme tels que le Président du CESE. Celles-ci engendrent une confusion dans les missions du CESE dont on pourra rendre compte, elles se heurtent également à des oppositions de plus en plus fortes à mesure que la configuration se stabilise, que les camps se structurent et que les clivages permettent aux acteurs de se positionner.

## **B. Changements de pratiques, désaccords sur les objectifs et positionnement des acteurs : les effets d'une situation particulière**

Sans revenir systématiquement sur les mécanismes qui ont construit cette situation particulière, d'ouverture du champ des possibles, et qui ont alors permis à certains acteurs comme le Président du CESE d'avoir la possibilité de conduire de nombreux changements, il convient ici de décrire quelques unes de ces transformations et de voir quels sont leurs effets sur le fonctionnement du CESE, puis de se demander si les missions du CESE ont été précisées, notamment dans l'optique d'un positionnement plus fort au sein du système politique.

## - Des changements dans le fonctionnement de l'institution...

On peut commencer par reprendre l'idée qu'on avait déjà mentionnée précédemment lorsqu'il s'agissait de voir comment le Président s'était donné les moyens de justifier certains choix, d'arbitrer certaines questions : après que prouver son utilité était devenu un impératif incontournable pour le CESE – suite à une opération de construction dont on a déjà rendu compte – il était devenu normal pour son Président d'impulser un certain nombre de nouvelles opérations, à l'instar du colloque « Vivre ensemble ». D'autres événements symptomatiques de ce que l'on entend ici montrer peuvent être cités, comme la mise en place d'une plate forme française de relais de la réunion Rio+20 se déroulant du 20 au 22 juin 2012. Alors que de nombreux conseillers du groupe environnement et nature, ou bien d'autres groupes comme Philippe Le Clezio dont on a vu qu'il était devenu incontournable sur les questions de développement durable, auraient pu coordonner le programme, celui-ci a été entièrement mis en œuvre par le service de communication, traduisant l'intérêt que représente ce type d'événement pour le Président du CESE et son cabinet. Ainsi témoigne cette conseillère :

Bon y'a un avis [intitulé Rio+20], donc dans les délégations, dans la délégation CFDT y'a quelqu'un qui est au CESE, dans la délégation du patronat également, puisque Mme Vilain y va, dans la délégation euh... après je sais pas. Euh, bon, Delevoye fait un truc, je sais pas comment ça s'appelle, euh, ils organisent un truc euh, d'échange directement entre Rio et le CESE, et y'aura une ou deux tables rondes organisées au conseil. Je téléphone, pour savoir comment étaient organisées ces tables rondes et je demande qui est la personne qui est responsable de ça. Service communication.

Ce qu'elle suggère bien, c'est que plusieurs conseillers sont présents à Rio pour présenter les réflexions du CESE, qu'ils sont associés intellectuellement à l'événement, mais que la mise en place d'un programme de suivi à travers ce qu'ils ont appelé – s'arrogeant ainsi un monopole de représentation nationale – le « Pavillon France Rio+20 » répond avant tout à des exigences d'image.

Ainsi retrouve-t-on cette logique dans le discours en off du conseiller spécial du Président, François Rachline, qui nous a dit la fierté du cabinet d'avoir doublé le nombre d'événements et de visiteurs du CESE comparativement aux mandatures précédentes. La structure administrative même de l'institution en témoigne : la service de



communication est rattaché au cabinet (sa directrice en étant membre, en tant que conseiller presse du Président), son organigramme révèle une volonté de s'adresser au grand public (avec une chargée de communication digitale et une chargée de production digitale) et une orientation vers l'évènementiel et la location d'espace (avec une chargée de mission « évènementiel/mécénat »), d'importants moyens sont dégagés pour équiper les locaux en technologies permettant de mettre en œuvre cette stratégie de communication et d'ouverture des lieux. Ainsi cet administrateur témoigne-t-il :

La salle a été équipée, vote électronique, équipée en matériel vidéo, numérique, high-tech, [...] les cas les travaux ont été faits [...] Mais clairement la salle de l'hémicycle a été configurée pour pouvoir accueillir des manifestations autres que les séances plénières au conseil. Sinon, s'il y avait juste les discussions d'avis, y'avait pas besoin de tout ce truc... pour que ça marche. Donc clairement l'objet n'est pas que les séances plénières se déroulent de manière plus satisfaisante.

Et une part importante de ces travaux se trouve financée par la location des locaux, à des groupes et entreprises comme Prada, « Griffes emblématique dans le secteur de la mode et de création [...] partenaire exclusif pour la valorisation de l'architecture et du patrimoine du Palais d'Iéna »<sup>70</sup>.

Ainsi trouve-t-on un élargissement des missions du CESE non prévu par les textes, dans le sens d'une adresse au grand public, comme le résume cet administrateur adjoint :

T'as vu ce que c'était là quand on est passé devant la salle hypostyle, y'a des manifestations en permanence, il semblerait que ce soit... une priorité... [...] Là maintenant c'est [...] maison des citoyens, des concerts, des expos, des assemblées générales de ceci, des ventes aux enchères. Enfin... Petit Palais quoi.

D'autres types de changements, plus diffus et pas toujours impulsés stratégiquement par des entrepreneurs de réforme sont à noter.

On a déjà mentionné l'arbitrage vis-à-vis de la question de l'accompagnement des avis de rapports. Là, il s'agit d'une décision de changement, mais qui se heurte à des

---

<sup>70</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Partenariats*, <http://www.lecese.fr/palais-iena/partenaires>, [en ligne], page consultée le 18 juin 2012.

pratiques s'écartant de plus en plus de la consigne donnée. Ainsi dispose-t-on ici d'un parfait exemple de repositionnement d'acteurs. En cours de mandature les conseillers qui, convaincus d'abord, dans une configuration particulière, de la nécessité de produire des avis seuls, courts et percutants changent de position et s'écartent de cette nouvelle norme pour revenir aux pratiques antérieures. Le changement, ici, n'est que de très courte durée et il se heurte à la force de pratiques pérennes et instituées. Ainsi peut-on illustrer notre propos d'un témoignage d'administrateur adjoint :

D'ailleurs, y'a eu une opinion dominante sur laquelle on commence à revenir, sur laquelle les conseillers commencent à revenir un peu qui était [...] Laissons tomber les rapports, faisons des avis courts, pertinents, réactifs, faisant apparaître comme le disait Serge les divergences qui peuvent apparaître entre nous, les opinions majoritaires et puis expression du dissensus, puisque c'était le terme à la mode et qui semble être remis en cause, enfin bon ça on s'en fou. Et... et ça on en entend beaucoup moins parler qu'en début de mandature, et si tout le monde prend le train de l'assemblée du temps, ce type de discours va devenir minoritaire

Ce qu'il y a derrière ce changement de tendance, c'est la force de l'institué, qui repose sur des logiques qui ne se résument pas à la prise en compte du destinataire. Comme on aura l'occasion de le voir longuement plus tard, l'écriture des avis et rapports répondent à d'importantes logiques internes, et l'ajout d'un rapport à un avis répond lui aussi à des nécessités : la construction du rapport permet notamment de construire un cadre cognitif commun aux conseillers qui travaillent ensuite sur l'avis en section, et notamment sur les recommandations à y faire figurer. Ensuite, il permet aussi de toucher ce public plus large qu'on a décrit précédemment, le public intéressé du CESE, constitué d'acteurs très hétérogènes de la société.

On peut citer un dernier exemple de changement important, qui est là moins dû aux constructions volontaires d'entrepreneurs de réforme qu'à un changement de configuration particulier : l'arrivée d'un nombre important d'environnementalistes, engagés au sein d'organisations de défense de l'environnement, d'ONG, etc. Ces acteurs partagent un ensemble d'expériences, de pratiques, de codes, un lexique particulier aussi qui les différencient des autres cultures que l'on pouvait trouver au CESE (syndicale, patronale, associative). A l'administration de la section de l'environnement on nous confie :

Tous, absolument tous n'ont aux lèvres que des expressions comme les parties prenantes, les machins, alors là les parties prenantes à la co-construction du processus de la gouvernance, tu en as en permanence, quelles que soient les organisations dont ils sont originaires [...] dans le mode de débat, dans le mode d'élaboration de la décision, ils sont pas du tout sur les mêmes trucs. T'as des groupes un peu, qui ont le, pour parler poliment, le cul entre deux chaises, comme la CFDT qui... qui du coup là se trouve débordée par les environnementalistes, alors qu'ils étaient plutôt à l'avant-garde des organisations syndicales

Ce qui change les modes de travail en section :

D'emblée, ils ont eu la pratique consistant à balancer des floppées d'amendements sur les textes. Euh... Quand tu commences l'examen. Chose complètement inhabituelle, les anciens groupes, soit attendaient le moment clé du projet d'avis pour débattre sur telle ou telle proposition qu'ils souhaitent voir passer ou ne souhaitent surtout pas voir passer, pour le reste bon... Euh, et donc les amendements sur les rapports étaient plus ou moins importants mais enfin restaient relativement modestes. Là tu as le sentiment qu'il peut y avoir des avalanches d'amendements sur chaque page. Bon ils se restreignent mais c'est pas propre à la section de l'environnement, ils en font partout, certains présidents de section ont été assez sévères avec de telles pratiques, mais ça les a à peine tempérés ! C'est-à-dire qu'ils continuent... Et du coup, comme eux lâchent pas le morceau et essayent de faire passer leurs idées et leur rédaction sur chaque page, les autres disent attends, stop... [...] y'a un alignement sur les maximalistes, plutôt qu'une minoration de l'ensemble des... donc ça complexifie considérablement le travail des sections.

Et peut notamment ralentir les rythmes de travail :

ça discute beaucoup plus. Chaque partie de texte est beaucoup plus débattue, quelque fois même sur des questions de forme, qu'à une époque. Et c'est vrai qu'il y a infiniment plus de reports de plénières qu'il n'y en avait auparavant

Ainsi ajoute-t-il plus tard au cours de l'entretien que le temps de production d'un avis a pu parfois doubler...

- **... qui révèlent des confusions et des désaccords importants**

Ce changement de rythme, ainsi que le repositionnement en faveur des rapports sont intéressants parce qu'ils révèlent que si le public principalement visé du Président

et de son cabinet est constitué des médias et du grand public, si les pouvoirs publics sont toujours considéré comme des destinataires incontournables dans l'écriture des travaux du CESE, une majorité de conseillers ne jugent pas aujourd'hui, en milieu de mandature – cela pu être différent au début dans une situation que l'on a déjà décrite – que la priorité doive être donnée à la satisfaction du Gouvernement et du Parlement. Ainsi les rapports sont-ils de plus en plus nombreux, alors qu'ils ne les intéressent pas prioritairement, et les rythmes de travail s'allongent-ils grandement sans que cela soit remis en cause – alors que l'inadéquation entre le temps du politique et le rythme de travail de l'institution a pu être pointé comme une cause du manque d'audience du CESE – et même au contraire, comme nous le rapporte cet administrateur adjoint :

Je sais que dans certaines sections l'idée avait été émise de faire des courriers pour dire que gouvernement que c'était pas admissible d'être saisi dans ces conditions...

Cette anecdote nous montre d'une part qu'il existe bien une forme de lutte entre le CESE et le Gouvernement, à laquelle les conseillers sont prêts à participer – qui ne se positionnent donc pas au service des pouvoirs publics – mais également que les positions que l'on peut trouver au sein du CESE sont largement hétérogènes.

L'attitude à adopter vis-à-vis du Gouvernement ne fait pas consensus : alors que l'idée est émise au sein de certaines sections d'interpeler le gouvernement, d'autres conseillers se positionnent autrement et revendiquent le service du décideur :

Pour être une aide à la décision pour le décideur. C'est-à-dire que je crois que nos travaux ne doivent être que ça, et rien d'autre. Soit à la demande du gouvernement, soit à la demande des partenaires sociaux, pour l'agenda social ou que sais-je, soit à la demande de n'importe, voilà, quelqu'un nous demande de faire un travail, enfin c'est pas non plus n'importe qui mais bon... Gouvernement, Parlement, etc.

Les témoignages qu'on a entendu et les observations qu'on a pu faire révèlent qu'aujourd'hui chaque conseiller a son avis, défend sa place et semble plongé dans un jeu de positions. Ses intérêts peuvent alors se confondre avec ceux de son groupe et d'autres (solidarités de groupes, qui jouent différemment selon les enjeux) ou de sa section. Dans ce dernier cas, il faut noter une forme de compétition entre les sections,

dont aucune n'est sûre de survivre. Elles constituent des enjeux importants pour les groupes et les conseillers, comme nous l'explique cette présidente de groupe :

C'est des baronnies. Justement ça c'est encore un problème moi j'ai essayé d'avoir des réponses là dessus mais j'en ai pas. On nous fait tout un sketch sur le fait que c'est la représentation de la société civile. Euh, bon d'accord, c'est la société civile ici ou là, mais euh le conseil ne reconnaît pas les représentants de la société civile. C'est-à-dire que le conseil ne fonctionne non pas autour des groupes, la reconnaissance de la société civile pourrait être ça, fonctionner autour des groupes, mais fonctionne autour des sections, qui sont des baronnies, construites de pure pièce dans le conseil, et, euh, par exemple la présidence de la section travail elle appartient à la CGT depuis trois siècles et ça continuera pour dix siècles. C'est chacun son truc. Et là on n'a rien trouvé de mieux à faire que, sur la section de l'environnement, de mettre quelqu'un de l'environnement, ce qui en soit est une stupidité. En plus les sections sont mal découpées...

Tout se passe aujourd'hui comme si le Président du CESE ne parvenait plus à maintenir cette situation de crise de l'institution qu'il avait annoncée en début de mandature pour cristalliser les positions autour de ses choix. Le hiatus entre ses actions, son public, sa stratégie et les positions, diverses et souvent contradictoires, des conseillers, des groupes ou des sections – selon comment se construisent les coalitions d'intérêts – se creuse. Les modes de travail deviennent de plus en plus hétérogènes, les consensus se brisent et le problème de la confusion des publics à qui il faut prioritairement s'adresser n'a pas été résolu par la réforme, au contraire (puisqu'il s'est ajouté le grand public).

Ainsi peut-on citer cet article du journal *Les Echos* qui rend bien compte de la défiance accrue des conseillers vis-à-vis de Jean-Paul Delevoye après un an de présidence du CESE : le 10 octobre 2011, sous le titre « CESE : Jean-Paul Delevoye n'a pas encore pris ses marques » on pouvait lire un article qui traduisait bien certains désaccords. Ainsi peut-on citer le début de l'article qui retranscrit une confidence d'un membre du bureau du CESE : « le climat est délétère [...] On nous avait vendu un grand réformateur. Il est brutal et autoritaire. Il a réussi à se mettre à dos les fonctionnaires, le bureau et les groupes. En termes de conduite du changement, c'est inédit ».

Cela nous est confirmé en off par une présidente de groupe qui nous explique son désaccord profond avec les choix du Président, la déception que son début de présidence représente et sa volonté de proposer une alternative forte. Cela se lit

également tout au long des premiers résultats de l'enquête réalisée auprès des groupes à l'automne 2011 : les conseillers s'inquiètent du manque de clarté dans les choix à conduire, la ligne stratégique à définir et à suivre pour que les travaux du CESE gagnent selon eux en poids politique.

En effet, la réforme en elle-même, par les textes qu'elle propose, on l'a vu, ne clarifie ni les missions et objectifs du CESE, ni ne propose d'indiquer comment le CESE pourrait sortir durablement de sa marginalité. C'était aussi dans l'attente de ce type de solutions que les acteurs avaient accepté l'action réformatrice du Président du CESE, d'autant plus facilement avec le diagnostic de crise qu'il avait contribué à construire et imposer.

L'absence d'objectifs clairement définis et acceptés par tous amène une confusion des pratiques et un manque de rigueur dans l'organisation des travaux de l'assemblée – qu'on a déjà eu l'occasion d'objectiver à travers de nombreux changements de dates de réunions ou de plénières par exemple, ou bien de décisions remises en cause immédiatement après avoir été votées et jamais appliquées. Cela ralentit les travaux de l'assemblée et laisse à chacun la possibilité de se positionner selon ses intérêts ou les intérêts de son groupe ou de sa section.

A travers ces quelques constats, on peut déjà faire l'hypothèse que c'est bien une culture d'institution lacunaire qui pose problème : si quelques pratiques révèlent parfois la force de l'institué, elles peuvent être sujettes à changements, renégociations, et ne font pas l'objet d'accord unanime. L'absence d'intérêts partagés ou d'accords sur l'ensemble des méthodes de travail, quelques défauts de transmissions ou d'apprentissage de celles-ci, le manque d'expériences, de références et de pratiques communes, et, surtout, d'une vérité ou de vérités de l'institution clairement partagées, et, enfin, d'objectifs clairs faisant consensus témoignent bien d'une culture d'institution lacunaire. Les écarts entre les individus et les pratiques ainsi que les désaccords s'étant creusés depuis deux ans, les objectifs et missions de l'institution n'étant pas communément appropriés par les acteurs qui la font vivre, il conviendra de creuser cette hypothèse, tout en veillant à se départir d'une vision trop englobante et monolithique de la notion de culture. On aura l'occasion de s'y intéresser au cours du second chapitre, à travers une réflexion portant plus spécifiquement sur les individus qui composent l'assemblée.

Cependant, on peut d'ores et déjà conclure cette partie avec l'idée que la réforme fut le moment de repositionnements, de changements à la marge, d'éclairages aussi de certaines logiques, mais, pour autant qu'on puisse en juger aujourd'hui face à une institution en mouvement, elle n'a pas été le moment d'un changement profond ou d'une réorientation que certains acteurs considéraient comme permettant au CESE un repositionnement au sein du système politique.

### **Conclusion :**

Ces dernières années les objectifs du CESE se sont multipliés : prouver son utilité, montrer qu'il n'était pas une dépense inutile pour l'État et le contribuable, se faire connaître et entendre du plus large public possible, tout en gardant et en renforçant, plus ou moins prioritairement, sa mission de conseil aux pouvoirs publics, qu'il peine à accomplir. On a pu voir que la réforme, loin de donner à l'institution les moyens de retrouver une place importante au sein du système politique, n'avait été que le moment de repositionnements, révélant une grande confusion vis-à-vis des missions et objectifs de l'institution. Loin de proposer une réforme positionnant durablement le CESE au cœur du système politique comme l'espéraient de nombreux acteurs, le Gouvernement et le Parlement ont choisi de le laisser à sa place, de le réformer à la marge et de le laisser « saisir sa chance », comme le lui propose un rapport du Sénat à travers sa conclusion : « Le CESE tient également une partie de son destin en main. De sa capacité à s'adapter à la réforme en cours et, *in fine*, à se l'approprier, dépendra aussi beaucoup la place qu'il sera amené à occuper dans le paysage institutionnel en devenir »<sup>71</sup>. Ainsi le constituant ne change pas la structure de ce paysage pour placer l'institution en position de peser politiquement de façon certaine mais explique lui laisser la possibilité, l'opportunité de prendre cette place par sa capacité à utiliser une réforme qui, on le rappelle, ne change qu'à la marge son fonctionnement, ses attributions, sa composition.

Après avoir compris ce qui, dans l'environnement du CESE et dans son histoire récente (réforme principalement) contribuait à rendre compte de la place qu'il occupait et du rôle qu'il jouait au sein de ce système institutionnel il convient de poursuivre notre analyse visant à comprendre ce qui explique le manque de poids politique du CESE par l'étude de ses travaux et moyens de production. Alors que jusqu'ici il s'agissait de comprendre une dynamique, un moment impulsé par des changements importants et des acteurs particuliers, on se propose de mettre à plat la principale mission du CESE : l'élaboration d'avis et de rapports.

---

<sup>71</sup> SENAT (commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation), *Rapport d'information sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental*, n°389, mai 2009.



**CHAPITRE II**  
**ETUDE DES CARACTERISTIQUES DES TRAVAUX DU CESE ET DE LEUR MODE**  
**D'ELABORATION :**  
**UNE EXPERTISE POLITIQUE INEGALE A USAGE PRINCIPALEMENT INTERNE**

On s'intéresse à présent de près au poids politique de l'institution, assez faible, ce que l'on a déjà eu l'occasion d'objectiver : très peu d'appels au CESE, des propositions peu suivies d'effets et facilement contournables, un lieu qui intéresse peu le personnel politique de premier plan, etc. Nous avons vu jusque là ce que le manque de poids politique devait au positionnement du CESE au sein d'un vaste système institutionnel animé de diverses luttes individuelles, organisationnelles, institutionnelles et politiques. On se propose ici de changer le niveau d'analyse et de tourner le regard plus spécifiquement vers les rapports et avis élaborés puis votés par l'assemblée.

En observant quelques rares cas où le CESE et ses travaux ont pu rencontrer un écho politique important ou notable on s'attachera à rendre compte des facteurs suscitant cet intérêt, à saisir en quoi ils constituent le caractère politiquement incontournable d'un avis. En négatif, on se donne alors les moyens de connaître quelques causes du manque d'audience de ces productions et de mieux comprendre la faiblesse du poids politique de l'institution. On y découvrira notamment que les auteurs des avis et rapports importent beaucoup, ainsi que les conditions dans lesquelles sont élaborés ces textes, laissant une place importante aux contingences extérieures.

On pourra ainsi continuer notre étude par une réflexion sur les membres qui composent l'institution, en se demandant qui ils sont, ce qu'ils font et comment ils s'investissent au CESE. On pourra ainsi comprendre quelles types de compétences sont mises en œuvre et, par là, quel type de travaux l'assemblée propose : il s'agira alors décrire une forme d'expertise particulière dont on s'attachera à connaître les contours et caractéristiques. Ce sera aussi l'occasion d'examiner divers rapports au poste de ces conseillers qui partagent peu de références communes, d'intérêts, de pratiques...

On verra également que l'institution semble peu ouverte sur l'extérieur, que ses partenaires sont peu nombreux et ne suffisent pas à lui apporter le renfort nécessaire à

l'évolution de la qualité de ses travaux exigée par une configuration changeante et concurrentielle (on a déjà eu l'occasion de l'aborder, on le développera ici sous un regard porté exclusivement sur le contenu de avis et rapports du CESE). Ses relations institutionnelles sont peu régulières et relèvent souvent davantage d'initiatives individuelles ou ponctuelles, et on se demandera dans quelle mesure elle reste fermée sur elle-même, tant dans les compétences qu'elle met à l'œuvre pour l'élaboration de ses travaux ou dans leur promotion que dans les méthodes et pratiques usuelles que l'on pourra décrire comme répondant avant tout à des nécessités et logiques internes à l'institution.

## **I. L'étude de quelques cas particuliers : comment peser politiquement ?**

Dans cette partie on se demandera comment le CESE peut rendre ses avis incontournables et les intégrer au système politique de prise de décision, comment il peut peser politiquement. Pour palier la difficulté d'étudier une réalité négative – très peu d'avis rencontrent effectivement un poids politique notable – il convient de se tourner prioritairement vers les quelques exceptions, parmi l'ensemble des travaux du CESE, qui ont trouvé un écho politique ou médiatique particulièrement fort, les rendant, pour un temps plus ou moins long, relativement incontournables. Ainsi pour comprendre ce qui peut expliquer l'influence politique, on verra à partir de ces quelques exemples ce qui les distingue des avis qui n'ont aucun écho, en observant la façon dont ils sont médiatisés et dont leur contenu est pris en compte par les pouvoirs publics ou s'impose à eux. Ainsi, si on ne dispose pas *a priori* des moyens de connaître ce qui intéresse le décideur, on pourra voir, en analysant directement ce qui l'a intéressé et pour quelles raisons cela a attiré son attention, les éléments qui favorisent les sorties de marginalité politique du CESE.

On pourra alors constater, dans un premier temps, qu'il s'agit d'abord des avis qui s'inscrivent dans l'actualité, mais que ceux-ci sont rares et que le CESE est incapable de systématiser ce type d'objectif. Ce sera aussi l'occasion de voir que le CESE risque souvent de produire des avis inutiles, inintéressants pour ses destinataires ou redondant, et on se demandera dans quelle mesure l'institution est en capacité d'échapper à ces travers. Ensuite, on verra que le succès politique des avis produits par l'institution dépend grandement des rapporteurs qui prennent la responsabilité de promouvoir, ou non, l'avis en question.

## **A. Se rendre incontournable**

Comme on va pouvoir l'observer avec quelques exemples précis que l'on se propose d'analyser, il y a bien quelques recettes qui permettent aux travaux du CESE de marquer le système politique. Reste à voir si celles-ci peuvent prendre corps dans l'adoption d'une stratégie systématique ou si elles relèvent essentiellement de contingences extérieures.

### **- Correspondre à des enjeux saillants et s'inscrire au cœur de l'actualité**

Les avis qui prennent place au cœur de l'actualité sont rares. Ils peuvent être particulièrement médiatisés. On en citera quelques exemples que l'on analysera pour voir comment cette inscription dans l'actualité de l'avis, d'un point de celui-ci ou de son rapporteur peut l'aider à peser politiquement.

Le premier cas de figure rencontré correspond à des avis qui s'inscrivent au cœur de l'actualité. Deux possibilités existent alors. Le temps médiatique peut être conforme au temps de l'avis, un temps long, ce qui est rare. C'est le cas par exemple pour le label grande cause nationale, donné pour un an, qui offre en 2012 l'opportunité à l'avis sur le coût économique et social de l'autisme la possibilité de rencontrer un certain écho médiatique (on pourra voir que le poids politique promis à cet avis prévu pour septembre 2012 tient aussi à d'autres éléments de contexte). Dans ce cas l'attention des médias est tournée légitimement toute l'année vers le sujet traité. Il faut cependant préciser qu'elle n'est pas tournée avec la même intensité vers ce thème : ainsi, autour de la journée mondiale de l'autisme notamment (2 avril), le focus médiatique est-il plus important. De même autour des différents rapports marquants : celui, sur les diagnostics et les traitements de la maladie, rendu par la Haute Autorité de Santé (HAS), ou certains événements plus politiques, comme la proposition de loi proposée en janvier par le député Daniel Fasquelle, ou bien les Premières Rencontres Parlementaires sur l'autisme et le rapport établi par la Sénatrice Valérie Létard le même jour sur l'impact du plan autisme 2008-2010. L'avis du CESE sur le coût économique et social de l'autisme peut

donc s'inscrire dans cette actualité de plusieurs mois, d'un an théoriquement avec le label grande cause nationale, mais avec une nuance : l'attention médiatique portée à ce sujet varie en intensité au cours du temps. Ainsi la corrélation apparente entre le temps de travail du CESE et le temps des médias peut-elle cacher la nécessité qui reste prégnante de s'inscrire dans une actualité particulièrement forte. On pourra voir par la suite (en continuant avec l'exemple de cet avis) que plusieurs facteurs peuvent jouer, et, combinés, peuvent rendre un avis ou un rapport du CESE important politiquement.

L'avis ou le rapport peuvent aussi s'inscrire directement dans une actualité brûlante mais, comme le temps de production des travaux du CESE ne correspond pas au temps politique, il est évident que cela ne peut être prévu ou construit à l'avance dans une stratégie du CESE visant à lui garantir une audience médiatique importante. Cela tient alors davantage à beaucoup de hasard, comme en témoigne l'exemple du récent avis sur la sécurité des plateformes pétrolières<sup>72</sup>. Ainsi l'administrateur adjoint de la section nous raconte-t-il le chemin médiatique qu'a connu l'avis :

Après t'as aussi des surprises : l'avis qu'on a sorti sur les plateformes pétrolières, en début d'année, bon c'est sorti dans l'indifférence générale, jusqu'à ce que trois semaines plus tard il y ait ce problème de la plateforme gazière en Amérique du nord, qui était sous l'autorité de Total avec une fuite qu'ils savaient pas colmater. Là d'un seul coup les journalistes se disent bon qu'est-ce qu'on a là dessus, dans nos tiroirs ? Oh punaise, le conseil a rendu un avis y'a moins d'un mois là dessus. Et tout le monde s'est rabattu sur les rapporteurs en disant mais alors, qu'est-ce qui va pas, qu'est-ce qu'il faut faire ? Sur un truc assez rébarbatif au départ et assez technique on voit que d'un seul coup ça peut devenir grand public simplement parce que y'a un événement exceptionnel qui se produit et qu'on est remis dans l'actualité par un fait inattendu et à caractère potentiellement dramatique

Le succès et l'écho médiatique de l'avis devient très fort en raison d'un élément d'actualité internationale qui s'impose à tous les médias par son caractère sensationnel et dramatique. Ici c'est bien par hasard qu'un avis du CESE avait été voté et diffusé trois semaines seulement avant l'événement, lui garantissant, par son caractère extrêmement

---

<sup>72</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (section de l'environnement), *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*, Paris, Journaux Officiels, 2012.

récent, une attention journalistique particulièrement accrue. Le poids politique de l'avis est alors totalement offert par la tribune médiatique que le hasard lui réserve.

Le deuxième cas de figure rencontré, d'avis qui s'inscrit au cœur de l'actualité et devient incontournable politiquement, correspond à une instrumentalisation du politique qui trouve un intérêt à faire référence au CESE. Comme en témoignent les travaux qu'on avait réalisés dans le cadre d'un dossier de recherche<sup>73</sup>, le CESE permet au politique de se garantir une certaine neutralité, ou de s'offrir un délai supplémentaire vis-à-vis d'une proposition politique suscitant une importante opposition par exemple – on a aussi vu les effets d'annonce politique dans le dossier de presse<sup>74</sup>.

Le traitement médiatique réservé au rapport sur le projet de loi porté par Jean-Louis Borloo est intéressant : on a des articles longs, sur toute l'année 2004 (et donc également avant le vote de l'avis<sup>75</sup>), de la part de quotidiens économiques essentiellement, qui ne concernent que secondairement le rapport : celui-ci est peu souvent le sujet principal des articles de presse. Cela peut être relié à l'annonce qui en a été faite par le ministre, largement relayée par les médias. La couverture médiatique est ici bien subordonnée à un acteur extérieur : le CESE n'est pas encore saisi et, déjà, le projet d'avis rencontre un écho médiatique important mais secondaire. Pour expliquer ce traitement médiatique et comprendre dans quelle mesure le CESE peut prendre un certain poids politique il faut aller lire attentivement le contenu de quelques uns de ces articles. Ils nous apprennent alors que l'acteur politique se saisit des travaux du CESE, et en fait un usage stratégique particulier, contextualisé, ce que l'on retrouve à travers quelques articles de notre dossier de presse<sup>76</sup>.

Jean-Louis Borloo mobilise le CESE et annonce sa volonté de le saisir dans des articles qui sont également très critiques sur un point particulier de son projet de loi de programmation : le retour à l'emploi des chômeurs. Cet aspect, très controversé, est souvent associé au CESE qui est censé se prononcer dessus : Jean-Louis Borloo utilise

---

<sup>73</sup> cf. notre dossier de recherche de M1, mai 2011.

<sup>74</sup> Cf. annexe n° 1 articles n° 3 – 4 – 5.

<sup>75</sup> CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (Commission ad-hoc), *Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, Paris, Journaux Officiels, 2004.

<sup>76</sup> Cf. annexe n° 1 article n°9 par exemple

alors l'institution comme une ressource politique qui lui permet de s'offrir un délai supplémentaire sur une proposition de son projet de loi qui suscite de nombreuses critiques et oppositions. Cette stratégie se révèle relativement inefficace puisqu'il semble céder à l'opposition et revenir sur cette proposition en particulier. Dans cette mesure, le CESE ne constitue plus une ressource nécessaire et l'on observe que les articles qui suivent sont moins nombreux, moins longs, la plupart du temps issus de dépêches AFP, parfois parsemés de critiques, et concernent alors principalement l'avis du CESE : ils sont moins rapportés à Jean-Louis Borloo qui marque alors clairement une distance avec l'institution. Une fois que l'acteur politique cesse d'instrumentaliser l'institution pour en faire une ressource de son action, le CESE achève sa sortie de marginalité politico-médiatique.

L'écho peut aussi être très spécifique : c'est le troisième cas de figure. Ainsi en est-il de l'étude sur le travail le dimanche<sup>77</sup> ou l'avis qui lui est associé<sup>78</sup>, qui intéresse particulièrement certains acteurs, et essentiellement la presse régionale et professionnelle. Là, c'est le contenu de l'avis qui intéresse son public, qu'il soit professionnel et local ou national et politique. Ceci étant, le poids politique de l'avis n'en est pas pour autant garanti : alors qu'il préconisait de simplifier les procédures de dérogation, d'être attentif aux futures évolutions sociales qui pourraient justifier une large ouverture de la législation quant au travail dominical, il concluait au caractère suffisant des quelques ouvertures dominicales exceptionnelles d'ores et déjà prévues par la loi. Le Gouvernement n'a pas été satisfait de cette option politique et a fait voté à l'Assemblée nationale un projet de loi qui prévoyait d'élargir ces possibilités d'ouverture (de cinq à douze). Le projet a été rejeté, donnant raison à l'avis du CESE mais cela montre bien que l'influence politique de l'assemblée est très relative : le Gouvernement a fait le choix de contourner son avis.

---

<sup>77</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (commission temporaire), *Les mutations de la société et les activités dominicales*, Pars, Journaux Officiels, 2007

<sup>78</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (section des activités productives, de la recherche et de la technologie), *Consommation, commerce et mutations de la société*, Pars, Journaux Officiels, 2007, et plus particulièrement les paragraphes II-C-1 à 6 de la première partie de l'avis portant sur « l'ouverture du dimanche ».

Enfin, un dernier cas de figure peut être mentionné : le rapporteur de l'avis peut être un personnage particulièrement médiatisé. Alors l'avis rencontrera un écho médiatique plus important que dans la plupart des cas, ne lui garantissant pas pour autant une influence politique, on l'a vu... En outre, la composition du CESE ne permet pas de compter sur cette voie de médiatisation : les rapporteurs particulièrement médiatisés sont rares, la majorité des conseillers n'étant pas des personnalités de premier plan.

Ces cas de figures nous montrent, d'une part, que systématiser l'objectif de l'audience médiatique est ardu : le hasard et la contingence viennent souvent justifier un écho médiatique particulièrement important. Le temps des médias est un temps court, qui ne correspond pas aux rythmes de travail du CESE. L'objectif d'audience, s'il était suivi dans le cadre d'une action rationnelle en finalité, reviendrait alors à ne traiter que les sujets particulièrement présents dans les médias, ce qui n'est pas possible compte tenu du rythme de travail du CESE (temps long). Ils nous montrent, d'autre part, que la voie médiatique n'est pas nécessairement suffisante pour garantir une influence politique plus forte aux avis et rapports du CESE.

#### - **Formuler des propositions politiques et précises**

On peut aussi mentionner quelques avis - faisant plus souvent suite à des saisines gouvernementales - qui, sans s'inscrire dans une actualité brûlante, correspondent aux enjeux sociétaux traités par le politique, sur un temps relativement long. On a alors des avis qui peuvent peser politiquement (ce n'est pas une condition suffisante, ni nécessaire). C'est le cas de l'avis sur le logement<sup>79</sup> (DALO), ou bien celui sur la dépendance<sup>80</sup>. Pour mieux comprendre comment ces avis prennent un poids politique important - que l'on peut objectiver par les nombreuses reprises de personnalités politiques de premier plan dans la presse, mais aussi, puisqu'on a vu que ce n'était pas

---

<sup>79</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (Section du Cadre de vie), *Accès au logement, droits et réalités*, Paris, Journaux Officiels, 2004.

<sup>80</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission temporaire), *La dépendance des personnes âgées*, Paris, Journaux Officiels, 2011.



suffisant, par leur application concrète dans des projets politiques (le cas de la dépendance étant particulier, le projet politique ayant été avorté) – on peut rendre compte des témoignages des administrateurs des deux sections correspondantes :

La dépendance évidemment c'était le grand chantier dans plusieurs organismes qui étaient chargés d'étudier cette question de la dépendance et notamment l'INSEE a travaillé au chiffrage. Bon. Vous savez c'était quatre groupes de travail gouvernementaux. Avec ce substrat mais qui était *ad hoc*, le conseil a pu dire, [...] vraiment je trouve que c'est intéressant comme démarche, a pu dire, voilà, à moyen terme, voilà ce qu'on pourrait obtenir comme redéploiement etc. en faisant telle et telle et telle réforme de structure, à moyen terme. Mais même en faisant ça, y'a un delta qui est de tant. Et le delta il était à peu près de deux milliards et demi, trois milliards, bon, ce qui sont pas des sommes non plus colossales, [...] Et ceux qui disaient oh là là on va encore dépenser de l'argent public, on pouvait dire oui on va dépenser de l'argent public mais quand on regarde ce que ça représente c'est quand même pas colossal comme effort. Et là ils ont pu tenir bon sur leur préconisations parce qu'elles étaient étayées [...] Et ce qui était intéressant dans la dépendance c'était justement de dire il s'agit pas de fusionner les machins et les bidules et les trucs, ça on s'en fout et ça c'est au décideur de le faire, c'est lui a l'autorité pour le faire et c'est à lui de le faire, c'est pas à nous de dire ça, nous on doit simplement fixer l'objectif, on fixe l'objectif, en disant pour atteindre cet objectif y'a tel outil qui nous paraît pertinent et après vous vous démerdez pour le mettre en place. Et on vous dit pas il faut...

Ici c'est la capacité à proposer des préconisations à la fois politiquement ambitieuses et suffisamment étayées, sans empiéter sur les compétences techniquement au service de l'Etat que le CESE n'a pas – ne faisant alors pas doublon vis-à-vis d'autres rapports – qui semble constituer la qualité de l'avis.

On va pouvoir avoir un éclairage particulier. Je vais vous donner un exemple : quant à la section, qui était auparavant la section du cadre de vie, ils avaient fait, quand ils avaient fait leur avis sur le DALO, ils ont fait un rapport, mais qui était un rapport vraiment excellent, alors que bon, les rapports sur le logement y'en a... on peut meubler la pièce. Je connais bien parce que j'étais au ministère du logement, mais, c'était la première fois qu'on avait fait une synthèse avec un, voyez c'est-à-dire qu'en fait là le rapport était hyper intéressant parce que y'avait un prisme particulier, et ils faisaient la synthèse de plusieurs travaux, mais sous ce prisme là. C'était la première fois qu'on faisait ça, sous ce prisme là. Là c'était hyper intéressant, parce que vous dites, effectivement les autres ne l'ont pas fait. Et vous dites quelque chose de particulier.

Ici le CESE, à travers son avis sur le logement, a pu se positionner stratégiquement au sein d'une niche : l'idée d'un droit au logement opposable naissait et

s'imposant progressivement politiquement. Le CESE a su cadrer politiquement cette innovation et rendre un avis précieux pour le décideur, lui indiquant dans quelle mesure cette nouveauté pouvait être mise en œuvre, mais prenant aussi une position politique forte et incontournable, notamment parce qu'elle avait été portée depuis quelques années par de multiples acteurs :

Administrateur : Le droit au logement opposable, des propositions qui sont nées ici dans certains rapports, et qui ont débouché... l'exemple frappant pour l'ex section du cadre de vie c'était le DALO, le droit au logement opposable, qui est considéré comme étant né, tout le monde le reconnaît à peu près...

Administrateur adjoint : oui bien sûr, c'est le premier rapport officiel ou clairement y'a une position claire de prise. C'était le combat de certaines associations, qui clairement restaient minoritaires, la première instance officielle, assemblée constitutionnelle, malgré tout ce n'est pas rien, qu'on le veuille ou non, qui a pris position en faveur du droit au logement opposable. Ça a marqué

C'est alors aussi la qualité intrinsèque de l'avis qui est reconnue : il s'agit de porter un regard qui n'a pas été déjà appliqué sur le sujet, en même temps que ce sujet intéresse particulièrement le politique. C'est aussi le positionnement qui est important : l'avis se situe, volontairement ou non – il ne nous intéresse pas de le savoir – en plein dans une évolution politique en cours. Il l'accompagne alors et propose des solutions qui ne le sont pas ailleurs. C'est aussi, en fin de compte, ce positionnement particulier qui permet au CESE de s'imposer : il lui faut être seul à proposer certaines solutions sur une problématique politique prégnante, sur des enjeux sociétaux saillants.

Là, on peut se demander pourquoi l'objectif n'est pas systématisé. Il faut d'abord voir que les saisines gouvernementales, censées être les plus intéressantes pour le décideur car la commande est explicite, demandée et cadrée, ne sont pas toujours suivies d'effets, ne font pas systématiquement l'objet de retour de la part du Gouvernement qui les reçoit, et ne rencontrent parfois aucun écho médiatique. On a vu que le Gouvernement pouvait instrumentaliser un avis en cours d'élaboration ou récemment voté, il peut aussi trouver des ressources politiques dans l'annonce d'une saisine. Ainsi peut-on comprendre pourquoi certains travaux, une fois élaborés et votés, ne prennent pas de poids politique : les pouvoirs publics qui les avaient commandés étaient plus intéressés par l'effet politique immédiat de l'annonce de la saisine que par son résultat de fond, quelques mois plus tard. Là encore, le temps du politique ne correspond pas au

temps de travail du CESE et cela permet aussi de comprendre pourquoi les autosaisines sont difficilement calibrées pour répondre prioritairement aux attentes du décideur politique : le besoin du gouvernement en propositions peut être satisfait plus rapidement par la saisie d'organismes travaillant plus vite, ou bien par les conseils dont il dispose grâce à ses services et collaborateurs, en lien avec les forces sociales qui ne s'expriment évidemment pas seulement au sein du CESE. D'autres raisons peuvent expliquer que l'objectif de peser politiquement soit difficilement systématisable par un *modus operandi* particulier. Ainsi peut-on mentionner l'absence de ligne stratégique claire, comme on l'a vu au cours du chapitre précédent, qui peut expliquer qu'il soit difficile de cibler correctement un public et l'offre à lui proposer. On peut aussi mentionner une hypothèse que l'on traitera de façon beaucoup plus approfondie à la fin de ce chapitre : les avis et rapports issus d'autosaisines répondent en grande partie à des logiques et nécessités internes. Ils sont produits pour faire travailler les sections en dehors des saisines gouvernementales et peuvent correspondre à des investissements de conseillers qui souhaitent devenir rapporteur et bénéficier des ressources que cela apporte. Ainsi faut-il garder à l'esprit que les avis et rapports du CESE sont aussi produits dans l'optique d'un usage interne et selon des logiques propres à l'institution.

#### - Éviter les avis inutiles

On a déjà vu que le CESE était placé en situation de concurrence vis-à-vis d'autres institutions capables de fournir une forme d'expertise, parfois plus technique, ou plus intéressante pour le décideur.

Le cas des retraites est un exemple intéressant d'une saisine inutile évitée. Alors que certains souhaitaient que le CESE soit saisi pour produire un avis sur la réforme des retraites, cela n'a pas été le cas, pour ne pas entrer en concurrence avec un organisme spécifique, le Conseil d'Orientation des Retraites (COR), composé de représentants des corps intermédiaires, d'élus et d'experts ayant une compétence spécifique sur le sujet.

De nombreux travaux du conseil se contentent de reprendre ce qui a déjà été fait sur un sujet, dès lors qu'il a été traité par d'autres institutions. Et là peut-on sans doute trouver un des fondements à la marginalité politique du CESE. C'est alors la qualité du travail que l'on peut remettre en cause, qu'il s'agisse de la première partie des avis,

brossant le tableau des constats et fonctionnements présents, ou de la seconde, celle des préconisations. Ainsi l'exemple de l'avis voté en 2004<sup>81</sup> peut-il être utilisé pour illustrer cette idée. La première partie se contente d'un catalogue, d'une synthèse, non problématisée, des différents rapports disponibles sur le sujet : chaque paragraphe ou sous partie est alors consacrée à un rapport particulier, laissant ainsi de nombreuses répétitions entre les rapports et ne donnant aucune cohérence de fond à ce qui apparaît clairement comme un catalogue. Pour la seconde partie contenant les préconisations, on peut citer ce témoignage d'une administratrice qui dénonce un manque de qualité de certaines propositions en expliquant qu'elles relèvent parfois de l'évidence et sont si triviales qu'il n'est pas nécessaire de réunir des représentants de la société civile pour les formuler :

C'est vrai que vous arrivez à des préconisations où voilà. Qui voulez vous qui soit contre les personnes handicapées [...] Quelque soit l'avis je peux vous faire les préconisations si vous voulez. Y'a pas de problème

On trouve aussi des avis qui résultent d'une volonté de consensus trop large, qui sont alors à l'évidence peu intéressants pour le décideur. Il existe au CESE une habitude particulièrement forte depuis quelques années qui vise à obtenir l'approbation la plus large possible à chaque vote d'avis<sup>82</sup>. Lorsque le consensus devient prioritaire il arrive que pour mettre tous les conseillers d'accord, le contenu saillant qui fait débat soit totalement occulté. Le point de débat n'est alors même pas mentionné comme générant des désaccords : les points clivant sur le sujet sont donc inexistantes et le destinataire de l'avis se trouve confronté à des dizaines de pages d'évidences et de positions convenues.

---

<sup>81</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (section des affaires sociales), *Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école*, Paris, Journaux Officiels, 2004.

<sup>82</sup> Cette pratique est largement remise en cause par de nombreux acteurs, notamment à travers la critique de la « culture du consensus » que l'on entend à travers de nombreux entretiens, marqueur discursif témoignant des luttes engagées pour définir ce que doit être l'institution et ce que doivent faire ses membres. On suit ici l'idée présentée dans BILAND, E., « Les cultures d'institutions », in LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2009

Pour un exemple de prise de position contre cette habitude de consensus, on peut citer cette conseillère :

Un des grands torts de l'assemblée, enfin du conseil, c'est de vouloir systématiquement faire du consensus partout. Le consensus c'est le plus petit dénominateur commun, donc c'est une catastrophe. On donne des trucs qui sont mièvres, qu'ont pas de saveur, y'a pas.... y'a pas de punch quoi y'a pas...

On trouve enfin des avis qui sont inutiles par leur médiocre qualité – de nombreux acteurs, conseillers ou administrateurs, reconnaissent volontiers que le CESE produit de nombreux avis assez mauvais. Ainsi un avis de 2010 sur le travail de nuit<sup>83</sup> rend-il compte d'une opposition entre syndicats et organisations professionnelles<sup>84</sup> peu intéressante pour le décideur. Les déclarations des groupes qui pourraient éclairer les pouvoirs publics, en expliquant les positions lors du vote, se révèlent assez prévisibles : les syndicats souhaitent protéger des travailleurs aux conditions de travail difficiles par un encadrement législatif plus approfondi, les entreprises s'y opposent, au motif que « vouloir aller plus loin dans l'encadrement [...] serait, purement et simplement, vouloir nuire [...] au fonctionnement de l'économie ». Ou bien, de manière un tout petit peu plus étayée : « D'une part, nous ne pouvons donc pas accepter de voter un texte dont la tonalité est très négative. D'autre part, cet avis est rempli de contre-vérités. Les risques accrus sur la santé des travailleurs de nuit que mentionne le rapporteur ne sont prouvés par aucune étude scientifique. L'inscription dans la loi d'un retour à un poste de jour est inacceptable. Dans l'industrie, par exemple, comment garantir à un salarié un retour au travail de jour dans un poste équivalent si ce poste n'existe pas dans son usine? » Devant l'intérêt d'un pareil éclairage, on comprend bien volontiers que les pouvoirs publics ne prêtent que peu de poids politique aux avis du CESE.

Par ces quelques détours et regards portés sur des exemples précis on a pu entrevoir ce qui, au cœur de l'avis ou de son élaboration, conditionnait son poids

---

<sup>83</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (section du travail), *Le travail de nuit : impact sur les conditions de travail et de vie des salariés*, Paris, Journaux Officiels, 2010.

<sup>84</sup> Cf. annexe n°4 pour le détail du scrutin

politique. On se propose de poursuivre cette analyse en observant ce que les avis doivent à leurs concepteurs, et plus particulièrement leurs rapporteurs.

## **B. Des rapporteurs investis et multipositionnés.**

Le poids politique d'un avis ne tient pas uniquement à l'écho immédiat qu'il peut rencontrer et peut être plus diffus, on l'a vu. C'est alors l'application concrète de propositions ou le travail de promotion de ces préconisations qui apparaît comme particulièrement important pour qu'un avis soit suivi d'effets concrets, un travail mené par le rapporteur, dans certains cas...

### **- Des rapporteurs différemment investis, dont les ressources personnelles comptent**

Selon l'investissement du rapporteur, la qualité même de l'avis peut grandement diverger. Le consensus trop large peut être évité par certaines pratiques. Par exemple, un rapporteur qui, au delà des réunions hebdomadaires de toute la section, prend contact avec les parties en conflit sur un enjeu saillant, peut parvenir à des accords qui vont au delà de la simple position attendue. Là, le président de section joue un rôle également important, comme en témoigne cette ancienne présidente de section :

C'est clair que dans les couloirs... oui. Y compris même en relations complètement individuelles, du coup, enfin moi, en particulier quand j'étais présidente de section parce que du coup là j'ai eu, j'avais les mails et les téléphones de tous les membres du conseil, ça m'est arrivé plusieurs fois d'appeler un patron en disant voilà, bon, on va débattre de tel et tel sujets, vous voyez les choses comment, vous le sentez comment ? Et on avait des vraies relations libres, ça c'est une vraie richesse du conseil c'est clair. C'est à dire que s'il me disait je vous dis ça mais c'est pas quelque chose que je veux, qui doit être officiel, je lui disais OK, je respectais complètement. Et en contre partie, parce que du coup ça m'est arrivée en tant que présidente, et j'aimais bien moi ce boulot là, de jouer un vrai rôle de médiation. C'est-à-dire à un moment donné sur une saisine, quand il y avait des positions inconciliables, euh, je, entre les deux, entre deux réunions de section, je téléphonais moi aux gens qui étaient complètement opposés, euh, pour essayer de trouver... Je me souviens particulièrement d'une saisine, où c'était quelqu'un, c'était pas un patron en l'occurrence, c'était une personnalité qualifiée, mais c'était quelqu'un dont la philosophie personnelle était une philosophie libérale c'est

clair hein, et, je me souviens lui avoir téléphoné, alors du coup, en plus dans cette section cadre de vie il y avait une convivialité qu'il n'y a pas dans la section actuellement hein euh... ça dépend hein voilà. Mais il y avait une vraie convivialité, on se tutoyait tous, et je l'appelais et je lui disais mais tu comprends, il faut que je t'explique comment les organisations syndicales raisonnent, qu'est-ce qu'elles ont en tête quand elles disent ça, sur quoi elles s'appuient pour le dire, et il me dit ah oui j'avais pas pensé que c'était ça... Enfin bon, il y avait un vrai... mais pour autant après, on savait l'un et l'autre que c'étaient des relations personnelles et il y avait une confiance totale, à ce que moi je ne rapporte pas les propos et que lui ne les utilise pas... Bon et ça c'est une vraie richesse parce que bon le nombre de fois où on campe sur des positions très intransigeantes, parce qu'en fait on n'a pas, euh, une mauvaise compréhension finalement, des deux côtés d'ailleurs, des *a priori*...

Ce long témoignage de pratiques particulières permet bien de comprendre ce que l'établissement de préconisations qui ne rencontrent pas de franches oppositions au moment du vote de l'avis – comme c'était le cas, on l'a vu, de l'avis sur le travail de nuit – ou qui ne se contentent pas d'évidences tient à l'investissement individuel du président de section. Celui-ci occupe alors une position de neutralité particulière, comme en témoigne la suite de ce témoignage :

Ce qui a été compliqué, je vous livre tout là hein... Ce qui a été compliqué y compris pour moi dans mon organisation, où on m'a reproché quelque fois de... je vais vous donner un exemple hein, je pense que je n'ai pas été la seule à le vivre. Y'a eu une saisine, que je ne considérais pas très bonne sur le fond hein, ça c'est clair, je dirai pas laquelle hein, mais pas beaucoup d'éléments importants, y'avait rien de fondamental, et en tant que groupe CFDT on avait décidé qu'on allait s'abstenir parce que bon franchement ça n'avait aucun intérêt, ça n'apportait rien, et moi j'ai voté pour, en tant que présidente, et ça on me l'a reproché dans le groupe CFDT ça a été très compliqué. Et moi je leur ai dit, j'ai travaillé, j'ai fait ce travail de médiation avec le rapporteur, je sais qu'il a fait de gros efforts pour intégrer, dans sa saisine, c'était quelqu'un qui était assez antisyndical et j'avais réussi à lui faire enlever tout ce qu'il avait mis d'antisyndical quoi. Pour obtenir quelque chose qui, au bout du compte était, bon, je vais pas dire insipide parce que c'est trop dur, mais qui était quand même beaucoup moins marqué effectivement hein, mais il avait fait de gros efforts, ça je le savais moi, parce que j'avais fait ce travail de médiation, donc moi je ne pouvais pas, le jour où on votait, voter contre lui quoi entre guillemets, voter contre son travail. Parce que c'est vrai que n'importe quel rapporteur, il investit beaucoup personnellement hein. Et ça peut, c'est presque un travail de mémoire ou de thèse hein, même si ce ne sont pas toujours les rapporteurs qui écrivent, y'en a qui écrivent un peu et y'en a même qui n'écrivent pas du tout même hein... Mais bon, il n'empêche que le rapporteur il s'investit dans son travail en général et du coup en tant que présidente je pouvais pas voter contre, et ça, ça a été difficilement vécu dans mon groupe. Mais ça c'était cette position de présidente qui était une position un peu... J'en ai discuté un peu avec d'autres présidents je sais que je n'étais pas la seule à ressentir ce genre de choses quoi hein.

Ainsi cet investissement est-il particulier, et, il faut le préciser, n'est pas celui de tous les présidents de section : à travers plusieurs témoignages, de l'administrateur, de la secrétaire de section, de plusieurs conseillers y siégeant, on a l'exemple d'un président de section qui n'est jamais présent au CESE – les présidents de section ont tous un bureau à leur disposition – qui ne s'investit pas en dehors des réunions de sections et qui, en réunion de section, déplait à nos témoins : « Quand on a un président qui commence à dormir à 11h, c'est clair que c'est compliqué ».

On peut aussi noter que l'investissement des rapporteurs importe et diffère selon les cas. Mentionnons par exemple le cas de rapporteurs qui s'engagent pour une cause à l'occasion de la production d'un avis du conseil comme ce fut le cas, on l'a déjà vu, de Philippe Le Clezio. Ils portent alors une expertise particulière sur le sujet et peuvent investir différentes positions institutionnelles qui leur permettent de promouvoir les travaux qui avaient été effectués dans le cadre du CESE.

Les ressources – matérielles essentiellement – personnelles des rapporteurs diffèrent grandement d'un rapporteur à l'autre et peuvent s'avérer nécessaires au sein de certaines sections où l'aide apportée par les administrateurs est plus ou moins suffisante. Les rapporteurs peuvent alors faire appel aux services de leur organisation d'origine, pour les accompagner tout au long du travail de production de l'avis. Ainsi Yves Cannac, ancien conseiller du CESE, nous explique-t-il :

Le conseil n'apporte pas énormément. Y'a des archives, bon, ça peut apporter un peu, mais il faut quand même vraiment là, il faut compter sur ses propres ressources. Alors bon, parfois mais moi ça m'est jamais arrivé, il arrive au conseil d'organiser un déplacement en province ou à l'étranger mais c'est exceptionnel.

Contrairement à l'hypothèse intuitive que l'on pourrait formuler, des ressources personnelles particulièrement conséquentes ne permettent pas automatiquement la réalisation d'un avis reconnu bon par les conseillers : les productions du CESE sont avant tout collégiales et un avis produit et rédigé entièrement par le rapporteur et les services dont il dispose à titre personnel a toutes les chances de se heurter au mécontentement de ses collègues en réunion de section : le texte y est en effet examiné



au cours de plusieurs lectures censées garantir les plus larges contributions. Ainsi peut-on citer l'exemple récent d'un avant-projet d'avis rejeté en réunion par la section des activités économiques. Le rapporteur, accompagné de deux de ses collaborateurs personnels, a proposé un texte qu'il avait entièrement rédigé à l'aide de ses services, qui posa problème tant dans le fond que dans la forme : il a été rejeté par la section. Comme nous l'explique l'administrateur :

Ah bah ça a bloqué parce que c'est une affaire de fond, c'est à dire que la section, là où on été vraiment sur le débat de fond, alors la position de la section était majoritairement que le texte au fond ne lui allait pas et la forme non plus.

Dans ce type de situation de blocage, on retrouve l'importance du rôle du président de section :

Parce que c'est là ou le Président de section joue un rôle tout à fait essentiel, je dirais pour mettre de l'huile dans les rouages quand il convient, et voilà

Ainsi l'investissement variable de certains acteurs au cours de l'écriture peut impacter sur la qualité de l'avis et, à terme, sur le poids politique qu'il peut prendre puisqu'on a vu, au moins en négatif, qu'il était possible d'éviter les avis inutiles.

- **Des engagements utiles : les ressources et capitaux personnels dans des configurations particulières.**

Nombreux sont les avis qui pèsent politiquement grâce au travail de lobbying institutionnel de leurs rapporteurs qui s'acharnent, plusieurs années durant, à leur donner vie. On peut prendre ici deux exemples totalement différents de rapporteurs qui sont correctement positionnés pour garantir l'impact de leurs avis : Geneviève Bel, vice-présidente de la CGPME déléguée à l'entrepreneuriat féminin et Christel Prado, Présidente de l'UNAPEI (fédération française d'associations de représentation et de défense des intérêts des personnes handicapées mentales et de leurs familles).

Dans le premier cas, il s'agit d'une étude<sup>85</sup> portée par Geneviève Bel en 2009 au sujet de l'entrepreneuriat au féminin. Ce qu'il faut alors noter, c'est qu'en tant que vice-présidente de la CGPME déléguée à l'entrepreneuriat au féminin, Geneviève Bel a non seulement la possibilité de porter ses préconisations auprès des pouvoirs publics :

**Geneviève Bel** Et donc maintenant, le livre blanc est sorti et là on va rentrer dans une deuxième phase : on va, sur le plan national, essayer de faire remonter. On va prendre point par point et on va voir ce qu'on va proposer, au gouvernement et autre... et de façon à faire progresser tout ça.

Question : Oui et vous avez la chance d'être bien positionnée à la CGPME pour porter ce projet

**Geneviève Bel** : oui, ce serait dommage de ne pas en profiter. Alors c'est vrai que les deux derniers mois j'ai pas trop bougé avec les gouvernements en attendant de voir...

Mais elle a également les moyens de donner corps aux préconisations qu'elle avait formulées au sein de l'avis du CESE :

**Geneviève Bel** : EAF, oui entrepreneuriat au féminin, que j'ai déposé au niveau national, ça m'appartient. C'est assez drôle hein. Et donc là on a commencé à créer des clubs dans les départements pour essayer de faire progresser l'entrepreneuriat. Voilà donc là j'en suis à quarante cinq clubs sur le plan national donc c'est pas mal. Et puis le petit dernier c'est de ce matin, voilà, la Creuse.

Ah oui on est dans l'actualité brûlante là.

**Geneviève Bel** : ah oui, en principe là j'en ai quatre la semaine prochaine, ce serait bien, la Bretagne qui devrait créer son club. Donc voilà. Donc plutôt que de laisser, parce que je suis quand même un peu dictateur hein, mais euh, plutôt que de laisser chaque département, chaque club faire ce qu'il voulait je leur ai proposé pendant une année de prendre un thème d'étude, un seul, chacun le sien pour faire avancer rapidement en fait.

Sur l'échelon départemental...

**Geneviève Bel** : Sur l'échelon de leur département, ou de leur région puisqu'il y a quelques clubs régionaux. Bon tout le monde a joué le jeu. Et on s'est divisé en fait tous les thèmes. Donc on a avancé avec des travaux qui ont été fait dans chaque département sur des thèmes, donc plus ou moins bien, plus ou moins poussé mais ça a permis de sortir le livre blanc avec vraiment un travail qui remontait de la base en fait.

---

<sup>85</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (Délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes), *l'entrepreneuriat au féminin*, Paris, Journaux Officiels, 2009.

Ainsi, alors que la création de ces clubs constituait une des propositions importantes de l'avis porté par Geneviève Bel, elle a pu la mettre directement en œuvre par sa position. Elle a ensuite, toujours grâce à son poste de vice-présidente de la CGPME, la possibilité de faire remonter ses actions et propositions, avec la voix de la CGMPE en plus de celle du CESE, auprès des pouvoirs publics.

Dans le cas de Christel Prado, on peut décrire une configuration au sein de laquelle l'avis est promis à une position avantageuse. Il s'agit de l'avis sur le coût économique et social de l'autisme prévu pour l'automne 2012 dont on a déjà fait mention. Celui-ci, d'une part, propose un regard sur la question qui n'a jamais été porté. Aucun rapport ne propose en effet de synthèse politiquement intéressante sur le coût économique et social de l'autisme : les travaux connus portent généralement sur les méthodes médicales à mettre en œuvre pour soigner les malades, ou bien, politiquement, sur l'évaluation des actions politiques menées – comme le rapport de Valérie Létard sur le plan autisme 2008-2010 – ou des déclarations d'intention. Les plans autismes se contentent en effet souvent, au grand dam des acteurs portant certaines revendications importantes, de proposer des objectifs à plus ou moins long terme, sans donner les moyens de les réaliser. Par la proposition d'un état des lieux large sur ce que coûte l'autisme, et plus largement le handicap, et des moyens précis pour atteindre certains objectifs, l'avis du CESE entend palier les manques actuels d'informations à disposition des acteurs politiques. Ainsi au cours d'un entretien téléphonique avec le conseiller technique auprès du Maire adjoint de Paris en charge des questions de santé, on nous expliquait que le rapport du CESE était particulièrement attendu pour compléter le dossier sur l'autisme qui restait lacunaire dans l'optique d'un traitement politique voulu efficace.

La configuration au sein de laquelle se trouve personnellement Christel Prado peut aussi constituer un facteur favorable à la prise de poids politique de l'avis : présidente d'une association importante, en lien avec les pouvoirs publics, face à des associations plus virulentes dans leurs rapports avec ces mêmes acteurs politiques, Christel Prado aura l'opportunité de mêler cette reconnaissance associative au poids de l'avis du CESE pour faire peser les recommandations, à l'instar de la possibilité offerte à Geneviève Bel de construire une plus forte influence en cumulant sa position au CESE et

son poste de Vice-Présidente à la CGPME. Dans le cas de Christel Prado, il ne s'agit que d'une hypothèse, l'avis n'étant qu'en cours d'élaboration.

Pour finir, on peut mentionner, en négatif, le cas de nombreux rapporteurs qui auraient la possibilité de s'engager pour la promotion de leurs avis mais qui ne le font pas et déclinent les sollicitations, comme en témoigne cet administrateur :

Un service après vente qui est très différent d'un rapporteur à l'autre. Il y en a même qui ont des sollicitations et qui laissent tomber [...] Soit parce qu'ils estiment qu'ils ont mieux à faire, soit parce qu'ils se sentent pas forcés à la hauteur.

Ainsi même lorsque l'investissement d'un rapporteur aurait été suffisant pour éviter de produire un avis inutile, cet investissement peut ne porter que sur la partie de production de l'avis, et se trouver réduit à néant pour la phase de promotion.

\* \*  
\*

On a ainsi dégagé quelques facteurs jouant sur le potentiel d'influence politique des productions du CESE. On a également vu que le poids politique de chaque avis semblait dépendre grandement du rapporteur qui en accompagnait la réalisation et des compétences qu'il nécessitait, mais aussi qu'il était important de le promouvoir, parfois pendant plusieurs années, auprès des pouvoirs publics. On peut approfondir ces deux hypothèses en s'intéressant, dans un premier temps, aux conseillers qui participent à l'élaboration des avis du CESE et, dans un deuxième temps, en élargissant le regard : l'institution dans son ensemble est-elle tournée vers les pouvoirs publics pour la promotion des avis qu'elle produit ?

## **II. Prosopographie et investissement des individus membres du CESE**

Approfondir l'idée que les rapports et avis dépendent, tant dans le fond que dans la portée qu'ils peuvent avoir, des individus qui les portent – les conseillers qui participent à leur réalisation mais aussi et surtout les rapporteurs qui la coordonnent – nous amène ici à entreprendre une prosopographie pour mieux connaître ces acteurs qui font vivre l'institution. On se demandera d'où il viennent, qui ils sont et quelles sont leurs ressources. En se focalisant sur un panel représentatif sélectionné au sein de divers groupes de l'assemblée (syndicaux, patronaux, associatifs et de personnalités qualifiées), on pourra ainsi voir qu'ils présentent tous une forme de compétence de représentation, qu'on pourra étudier, toujours pour comprendre comment le CESE peut rendre des avis influents. Pour cela, il faudra compléter la prosopographie et l'étude des parcours et engagements de nos acteurs par un changement de regard : on se propose alors de caractériser le type d'expertise que le CESE produit, à partir des compétences mises en œuvres.

Ce sera ensuite l'occasion de questionner le rapport au poste qu'entretiennent ces conseillers : on pourra voir qu'ils passent finalement peu de temps au CESE, qu'ils y sont parfois peu attachés, et qu'ils partagent, *in fine*, peu de références, de pratiques et d'intérêts : tout se passe comme si la culture de l'institution reposait dans le travail de l'administration et de quelques conseillers qui s'étaient illustrés par leur investissement – position de rapporteur, plusieurs mandats, promotion des avis qu'ils ont portés – et était confrontée à de profondes divergences dans la conception du rôle de conseiller, du CESE, de ses productions dès que l'on observe l'institution dans son ensemble. C'est alors l'absence d'un régime de vérité partagé et accepté par tous que l'on peut mettre en évidence, des pratiques instituées qui tiennent à peu de chose et une culture d'institution en réalité assez lacunaire.

## **A. Profils et compétences : la carrière de représentant**

En prenant un panel représentatif des conseillers du CESE et en réunissant systématiquement un grand nombre d'informations socioprofessionnelles on comprend que l'on a des individus extrêmement divers, plutôt multipositionnés, peu engagés politiquement, et présentant tous une double carrière : leur carrière professionnelle d'origine et celle de représentant, qu'ils exercent simultanément, ou qu'ils ont exercé successivement.

### **- Le cas des conseillers politisés**

Devant l'étude de quelques personnalités qualifiées apparaît une caractéristique redondante de ce type de conseillers : ils sont nombreux à être politisés. Il convient donc ici d'approfondir l'hypothèse de la politisation des conseillers, avec l'idée qu'elle pourrait jouer, selon les rapporteurs notamment, sur l'écho politique d'un avis.

En réalité, ces conseillers politisés ne sont pas si nombreux : on ne les trouve qu'au sein du groupe des personnalités qualifiées – si on peut deviner les affinités politiques des conseillers des groupes syndicaux ou patronaux, on n'en trouve aucun qui soit adhérent à un parti politique – et ils n'y sont pas majoritaires. Souvent il s'agit des nominations qui sont à l'origine de scandales : remerciements ou placements politiques. L'on trouve alors, à côté des individus clairement engagés politiquement, de nombreux proches du monde politique. Ils ne sont pas totalement illégitimes mais rien ne justifie, dans une grande proportion des cas, que ce soit eux plutôt que des dizaines d'autres candidats qui aient été nommés, ainsi peut-on trouver de nombreuses critiques, qu'elles soient formulées à l'encontre du pouvoir de nomination, et donc de remerciement du Président de la République ou bien qu'elles soient construites autour de la notion de représentativité. Dans les deux cas elles sont le plus souvent justifiées : comme on l'a dit, rien n'explique théoriquement que certains acteurs soient nommés au CESE, leur parcours, leurs ressources et leurs compétences ne correspondant parfois pas à ce que l'on peut trouver chez la plupart des conseillers. Ensuite, sur le plan de la représentativité, il apparaît que certains conseillers, nommés par exemple au titre de la protection de la nature et de l'environnement, n'aient pas plus d'engagement pour l'environnement ou de compétences en la matière que la plupart des citoyens.

## - **Parcours, ressources et compétences des conseillers**

On peut commencer par brosser un portrait très général des conseillers que l'on trouve au CESE : c'est une assemblée plutôt âgée mis à part quelques exceptions notables. Les conseillers sont d'origines locales diverses. La présence de représentants des syndicats permet une diversité sociale plus forte qu'au sein d'autres institutions comparables comme l'Assemblée nationale et le Sénat avec des conseillers parfois peu diplômés. Enfin, il faut noter que ces conseillers, bien que multipositionnés et, comme on le verra juste après, investis dans de nombreux mandats associatifs ou syndicaux de représentation, restent marginalisés vis-à-vis du personnel politique de ces mêmes institutions comparables (assemblées constitutionnelles) : on trouve peu d'individus présentant une fiche *who's who* et les professions d'origine sont moins prestigieuses. Cependant, il faut noter une forte proportion d'individus décorés (légion d'honneur ou ordre national du mérite, mais également décorations plus professionnelles) : on fait l'hypothèse que cette marque de reconnaissance est avant tout liée à leur parcours personnel militant, leurs engagements qu'ils soient associatifs, syndicaux, professionnels ou politique pour quelques uns. C'est ce qui marque l'ensemble des conseillers : une carrière militante forte en plus de leur carrière professionnelle d'origine...

On peut ainsi voir, en analysant différents parcours, différentes trajectoires, que l'engagement militant à l'origine de la nomination au conseil prend souvent la forme d'une deuxième carrière, en parallèle de la carrière professionnelle de l'individu. Ainsi il ne s'agit pas seulement d'individus qui exercent un mandat de conseiller au CESE en plus d'une carrière professionnelle donnée : la nomination au sein de l'institution correspond souvent à un aboutissement de la carrière militante engagée en parallèle à la profession d'origine. Ainsi peut-on citer quelques cas typiques : celui de Christel Prado qui, suite à des études d'histoire, passe un concours pour entrer dans la fonction publique où elle occupe différents postes. La naissance de sa fille, polyhandicapée et autiste, marque une rupture biographique qui explique un engagement associatif fort. Là, c'est la carrière militante qu'il faut observer : Christel Prado passe par de nombreux postes et engagements, au sein de différentes associations, pour finalement occuper aujourd'hui celui de Présidente de L'UNAPEI. C'est à ce titre qu'elle a été contactée par le Gouvernement pour siéger au CESE au sein du groupe des associations. On y retrouve

d'autres profils comparables, tels que celui de Jean-Marc Roirant, président de ce groupe des associations du CESE, secrétaire général de la ligue de l'Enseignement, multipositionné et capable de mener des travaux sur des thématiques diverses : il préside par exemple la plateforme européenne « Education et formation tout au long de la vie », a été rapporteur d'un avis intitulé « pour un statut de l'association européenne ». Il incarne bien ce parcours typique qu'ont suivi de nombreux conseillers, aujourd'hui multipositionnés, capables de travailler sur des sujets divers comme en attestent leurs parcours, disposant de ressources importantes au sein d'organisations où ils ont occupé ou occupent encore des responsabilités importantes. On peut citer, dans ce même groupe des associations, le cas d'Edith Arnoult-Brill qui est secrétaire générale de la fédération unie des auberges de jeunesse, qui a été présidente du Fonjep (fond de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire qui vise à soutenir l'emploi associatif), et est présidente depuis 2000 du conseil national de vie associative. Ces trois profils disent clairement quels représentants du monde associatif sont nommés au CESE : il s'agit avant tout d'éminents représentants de ce champ là, dont les positions et les ressources sont importantes.

En tournant le regard vers d'autres groupes on constate des logiques similaires. Ainsi Geneviève Bel nous renseigne-t-elle sur les logiques de nomination de la CGPME :

Bah en général c'est le président de la CGPME et c'est les vice-présidents, maintenant tous les vice-présidents n'ont pas un poste ici et y'a des gens qui ne sont pas vice-président qui ont eu des postes, pour avoir une parité.

Pour ce type de représentants on a donc une homologie avec les acteurs dominants du champ de la représentation patronale. Ces champions des organisations professionnelles (MEDEF et CGPME principalement) sont choisis, comme c'est d'ailleurs le cas pour les représentants des syndicats, parmi les organisations dites représentatives. Ce sont les mêmes acteurs, ces partenaires sociaux, qui participent aux négociations sociales. Ils sont donc porteurs d'une représentativité qui leur est donné par leur engagement syndical. Là encore on pourrait citer quelques trajectoires particulières, à l'instar de celle de Geneviève Bel qui s'engage à la suite de son mari au sein de la CGPME Yvelines dont elle prendra la présidence en 1997, ou bien comme celle de Yolande Briand, présidente du groupe CFDT, proche de François Chérèque, syndiquée



depuis son premier emploi, ayant occupé des postes à fortes responsabilités (elle a par exemple été secrétaire générale de la fédération santé).

Lorsque l'on regarde la composition du groupe CFDT, comme on l'a fait à travers le témoignage de Mme Bel pour les conseillers représentant la CGPME, on observe qu'ils ont tous un poste à responsabilité au sein du syndicat, que ce soit au sein d'une branche professionnelle ou à la confédération. Ils présentent ainsi ce même type de parcours résultant d'un engagement militant de la première heure et disposent de ressources et de compétences liées à cette activité de représentation syndicale. Ils sont en général répartis au sein des différentes sections selon leur domaine d'activité professionnelle, qui, sans leur conférer une capacité d'expertise technique très importante, leur confère un regard loin d'être neuf. En réalité, comme en témoigne cet administrateur adjoint, la seule compétence technique forte que tous les conseillers partagent concerne le droit du travail :

Parce que quand même les conseillers c'est quand même le grand public. Je parle pas sur certaines questions techniques de droit du travail ou autre où là ils sont assez pointus

Ainsi les parcours des différents conseillers sont-ils relativement similaires : on trouve chez chacun de ces acteurs une carrière militante particulièrement importante, au point qu'ils sont quelques uns à avoir abandonné leur carrière professionnelle initiale et à être rémunérés par cet engagement qui devient professionnel. Ces carrières ont débuté tôt, les ont conduit à occuper de nombreux postes et, dans la plupart des cas, leur ont offert une multipositionnalité notable. Elle leur permet, on l'a vu précédemment à travers quelques exemples, dans certains cas, de porter concrètement les avis dont ils peuvent être rapporteurs. Cela n'est pas systématique : on trouve des conseillers qui n'exercent pas de responsabilités en dehors de leur organisation d'origine, de même qu'on en trouve certains dont c'est le cas mais qui, lorsqu'ils porteront un rapport, négligeront d'en assurer la promotion. En effet, les compétences de représentation des conseillers ne sont exigées par les modes de travail de l'institution qu'au cours de l'élaboration du rapport et de l'avis : les présences aux réunions de section ainsi qu'aux séances plénières sont obligatoires et contrôlées, rien ne les oblige à assurer la promotion des avis.

On peut à présent s'attacher à mieux comprendre les contours et les usages de cette compétence de représentation dont tous les conseillers disposent : on voit bien, dans le cadre d'une négociation opposant syndicats et patrons par exemple, comment ces compétences peuvent jouer, on le voit moins en revanche dans le travail d'élaboration d'avis du CESE où il ne s'agit pas de pratiquer la négociation entre partenaires sociaux – bien que certains révèlent profiter de cette arène pour tester certaines positions – mais avant tout de porter une réflexion, plus large, à destination des pouvoirs publics.

#### - **les avis du CESE : quelle expertise ?**

Alors qu'au CESE le terme expertise revêt une signification particulière et qu'on ne l'emploie pas pour qualifier les travaux de l'assemblée, il convient ici d'approfondir notre réflexion sur les compétences mises en œuvre dans l'élaboration des avis et rapports du CESE pour comprendre de quel type de production il s'agit. En acceptant une définition relativement large de l'expertise, que l'on se penche vers la compétence ou la demande sociale<sup>86</sup>, les avis du CESE constituent bien une forme d'expertise – reste à la caractériser. Pour la demande sociale, on a bien, avec les saisines d'origine parlementaire ou gouvernementale, la formulation claire d'une commande, et, avec les autosaisines, on a, même si l'on pourrait s'interroger sur la validité systématique de cette proposition, une situation d'expertise donnée par « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé ». Reste à déterminer quel est ce savoir spécialisé, quelles sont ces compétences qui justifient que l'on parle d'expertise, et, par là, de quelle type d'expertise il s'agit.

On l'aura compris, le CESE est une institution atypique, aussi n'utilisera-t-on pas les catégories usuelles liées à l'expertise – technique ou d'usage, spécifique ou généraliste, comités de sages, etc. – et proposera-t-on de le voir comme une assemblée ou un conseil de représentation et d'expertise – laissant par une très large dénomination

---

<sup>86</sup> cf. DELMAS, C., « Pour une définition non-positiviste de l'expertise (note de travail) », in DAMAMME, D., RIBEMONT, T. (dir.), « expertise et engagement politique », *Cahiers politiques*, Paris, l'Harmattan, mai 2001.

toute la possibilité de préciser ses contours par l'analyse et donc ne nous aveuglant en rien.

Notre hypothèse est alors que le CESE produit une expertise politique. Non pas politique au sens partisan du terme, ni parce qu'elle serait produite par un personnel politique, mais parce que son contenu l'est. Les avis et rapports du CESE indiquent en effet, par les préconisations qu'ils comportent, le scrutin et les déclarations des groupes qui y sont associés, un éclairage sur les positions de chaque organisation représentée : différentes forces sociales qui prennent part au système politique en tant que clientèles, cibles des politiques publiques et opposants potentiels. Idéalement – chaque avis différant grandement en qualité on l'a vu – l'avis est censé renseigner les pouvoirs publics, sur un sujet politique donné sur lequel il sera amené à construire et mettre en œuvre des politiques publiques, sur les volontés des différentes forces sociales présentes au sein du champ politique. Il ne s'agit pas d'apporter quelque chose de systématiquement nouveau, mais de donner une photographie fidèle des avis de ces différents acteurs sur un sujet en jeu, comme en témoigne cet administrateur adjoint :

Le conseil, on s'aperçoit que dans ses avis y'a rarement de choses d'avant-garde, c'est-à-dire d'idées que personne n'avait eu, et qui va... Non, mais par contre si on arrive déjà à la synthèse de l'avancée de la société sur un sujet, c'est déjà pas mal

En cela, les productions du CESE sont politiques. Il s'agit d'une expertise pour deux raisons : d'abord, fonctionnaliste, les avis du CESE sont – théoriquement et c'est en tout cas vrai pour les saisines gouvernementales qui commandent un avis dans des cadres précis – censés répondre à un problème par un ensemble de conseils, de propositions, de préconisations à destination du décideur. Ensuite, parce que dans leur élaboration, par les cycles d'auditions et le recours à certaines données, les avis du CESE se parent d'une cosmétique technique particulière :

On travaille avec des experts, de deux sortes, y'a des experts techniques qui peuvent travailler dans le secteur professionnel et qui ont de matière, qui connaissent, parce que c'est leur boulot de tous les jours, et qui à l'inverse peuvent avoir trop le nez dedans. Et il faut les sortir de leur logique un peu corporatiste [...] Bon, en prenant l'exemple très particulier, l'automobile puisqu'on est dedans, pour vous donner un exemple, on peut aussi bien avoir des réflexions, des auditions de sociologues sur l'histoire de la mobilité et l'évolution de la société, je veux dire on se déplace pas aujourd'hui comme on se déplaçait hier et demain ça aura encore changé. Jusqu'à une réflexion très

pointue sur l'industrie automobile aujourd'hui en France, l'emploi, les coûts et problèmes de matières premières, les problèmes de concurrence sur les marchés, et voilà... Donc ça va... on a toute la gamme. Et ça, ça permet aux conseillers de se familiariser, parce qu'à part celui qui a pris le sujet, les autres ben ils ont leurs avis de citoyens, à travers les lectures et on a tous nos présupposés idéologiques donc euh... Il faut essayer de creuser. L'intérêt de prendre du temps et de ne pas aller trop vite à un avis avec des préconisations politiques fortes, c'est de permettre aux conseillers de sortir de leurs préjugés et de leurs idées préconçues sur les sujets

Et en cela peut-on comprendre comment se mettent en œuvre les compétences de représentation des conseillers : à mesure que le sujet monte en technicité, ils doivent être capable de traduire la position politique de leur organisation à ce même degré de technicité dans les discussions qui construisent l'avis du CESE :

On s'aperçoit que quand on rentre vraiment dans les sujets, on peut avoir des idées un peu différentes de celles qu'on avait en entrant dans le sujet, si on est un tant soit peu honnêtes. Après on défend les intérêts, pour les conseillers, ils défendent les intérêts de l'organisation qui les a mis là. Mais quand même, on s'aperçoit qu'il y a des mouvements, des débats honnêtes entre eux

C'est ensuite par une forme de négociation éloignée de toute publicisation<sup>87</sup> (les réunions de section sont fermées au public : « ici y'a pas d'enjeux » nous précise ce même administrateur adjoint) que les avis peuvent renseigner les pouvoirs publics : il leur faudra alors voir – et en cela peut-on formuler l'hypothèse d'une expertise peu accessible qui contribuerait à expliquer la faiblesse de son audience, parce que ce n'est pas explicité au sein des avis mais à lire entre les lignes – les lignes de clivage qui ont pu bouger au cours de la montée en technicité ou bien des échanges entre les groupes pour comprendre ce qui est politiquement plus ou moins couteux d'entreprendre par la suite. L'avis est alors plus ou moins opérationnel, de ce point de vue, c'est-à-dire offre plus ou moins clairement, à la lecture, cette synthèse de l'état de la société et des forces la composant et participant au système politique dans son ensemble.

---

<sup>87</sup> Ce qui pourrait constituer une piste à explorer pour comprendre le manque d'audience de l'expertise du CESE : Dominique Memmi expose l'idée d'une « expertise spectaculaire » dont le CESE fournit un contre exemple évident. Cf. Memmi, D., « Savants et maitres à penser », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 76-77, mars 1989.

Après avoir vu quels étaient les parcours, les positions et les compétences mises en œuvre par les conseillers dans l'élaboration d'une expertise politique, on se propose de poursuivre notre réflexion, toujours en portant le regard sur les individus qui composent l'assemblée, en se demandant quel est le rapport qu'ils entretiennent à leur poste de conseiller.

## **B. La place du CESE dans la carrière de représentant**

On se propose donc de compléter notre analyse en observant, d'abord, que les investissements des conseillers diffèrent grandement – à l'instar de ce qu'on a pu déjà constater pour les rapporteurs ou présidents de commission. Ensuite, on pourra voir que le prestige du mandat de conseiller au CESE induit un certain rapport au poste de conseiller pour de nombreux acteurs, qui se comprend d'autant mieux que l'on observe certaines prises de position internes. Enfin, on pourra voir à partir de ces différents points concrets que les conseillers du CESE partagent *in fine* une culture d'institution très lacunaire et qu'ils sont sans cesse en lutte pour la redéfinition du rôle du CESE et des missions qu'ils ont en tant que conseillers, sans qu'aucun intérêt commun, aucun régime de vérité ni aucune référence unanimement partagée ne puisse jeter les bases d'un consensus.

### **- Des investissements personnels différents**

On a pu voir à travers quelques exemples de rapporteurs particulièrement investis dans la promotion de leurs rapports que certains conseillers s'engagent intensément dans leur mandat au CESE. D'autres indicateurs sont disponibles pour comprendre quels sont les investissements de chacun : les conseillers sont tenus de participer aux travaux d'une section, cependant, on trouve quelques acteurs inscrits au sein de deux sections, ou bien d'une section et d'une délégation, faisant ainsi preuve de volontariat. Sans tomber dans un cynisme pur, il ne faut se départir d'un regard critique sur ces engagements individuels, et voir que si certains s'investissent au sein de

plusieurs formations de travail, cela peut aussi correspondre à une stratégie visant à accumuler un certain capital de reconnaissance, dans l'optique de briguer certaines positions prestigieuses (les présidences de section et de délégation). Ainsi peut-on voir l'ensemble des conseillers en compétition pour ces postes importants, certains participant au jeu pour gagner certains de ces trophées, d'autres s'en éloignant, mais tous y étant liés puisque votant, au sein de chaque section, pour un candidat qui aura tout fait pour trouver le plus grand nombre de soutiens. Les présidences de sections se répartissent avant tout politiquement, entre les différents groupes représentés. Alors c'est au sein des groupes que peuvent naître d'importantes compétitions, avec pour trophée l'investiture pour telle ou telle présidence de section.

Ces différences d'investissement se retrouvent dans la grande variation de qualité que l'on constate à la lecture de quelques avis.

Ceci est objectivable par certaines caractéristiques que présentent les avis à la fois approfondis et précis : nombreuses sont les notes de bas de page, renvoyant tant à de la littérature grise qu'à des références plus largement théoriques, qu'elles soient économiques, sociologiques ou historiques par exemple. On y trouve également des documents intégrés au corps du texte, pour approfondir, illustrer ou expliquer une idée, ou bien même pour enrichir une réflexion, une interprétation, une proposition d'un appui théorique, scientifique ou technique, sans pour autant rendre le travail produit très technique, on y reviendra. C'est le cas de l'avis présenté en 2007<sup>88</sup> par une commission temporaire qui portait sur « les mutations de la société et les activités dominicales ». Dans cet avis, les auteurs citent précisément chacune de leurs sources, renvoyant le lecteur par des notes de bas de page aux ouvrages concernés. Ils intègrent également des documents, citations, graphiques, tableaux dans le corps du texte pour illustrer leurs propos.

Dans certains avis ou rapports, on peut aussi disposer d'un grand nombre d'annexes, illustrant le corps du texte ou ouvrant la réflexion vers d'autres sources : on

---

<sup>88</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (commission temporaire), *Les mutations de la société et les activités dominicales*, Pars, Journaux Officiels, 2007.

peut citer comme exemple l'avis présenté en 2010<sup>89</sup> au nom d'une commission temporaire, « la stratégie nationale de développement durable 2009-2013 ». Celui-ci présente en effet plus d'une centaine de pages d'annexes, ce qui est rare pour un simple avis non assorti d'un rapport.

On peut noter l'absence totale de ces éléments dans des avis finalement assez pauvres, qui se révèlent à la lecture à la fois peu techniques, peu pédagogiques, assez vagues et sans cohérence globale. Ainsi peut-on citer à titre d'exemple l'avis présenté en 2004<sup>90</sup> par la section des affaires sociales : « contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école ». Là, c'est le cœur de la réflexion proposée par le texte qui est en cause. La lecture de l'avis fait apparaître un catalogue d'idées, des remarques, des constats sur les réflexions en cours relatives au sujet traité. Il s'agit d'accorder dans chaque sous-partie une place particulière aux conclusions de tel ou tel rapport, sans les remettre en perspective avec les problématiques sociales ou économiques, qu'elles aient été soulevées en introduction ou exposées au cours du développement. Aucun lien n'est créé, ni entre ces différents constats, ni entre les constats catalogués dans la première partie du texte et les réflexions et propositions dégagées dans la deuxième partie du texte.

Ainsi dénote-t-on plusieurs formes d'investissements, selon les fonctions qu'exercent ou que souhaitent exercer les acteurs. Ces différents engagements ne correspondent pas toujours aux intérêts identifiés de l'institution ou du moins à des intérêts collectifs : comme on a pu le voir au travers de quelques témoignages, un président de section peut parfaitement ne pas jouer son rôle et pourtant conserver sa position, un rapporteur peut ne pas s'investir et laisser le CESE voter un avis dont la qualité apparaît clairement médiocre. Il faut ici préciser qu'il n'existe pas de définition admise et partagée par tous du rôle de président de section, de rapporteur, de conseiller. La nomination de tel ou tel conseiller à un poste à responsabilité correspond parfois à

---

<sup>89</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission temporaire), *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*, Paris, Journaux Officiels, 2010.

<sup>90</sup> CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (section des affaires sociales), *Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école*, Paris, Journaux Officiels, 2004.

des luttes qui n'impliquent pas nécessairement d'adéquation entre un rôle à jouer et les qualités de la personne pressentie pour occuper le poste.

- **Le prestige du mandat de conseiller au CESE**

Pour la plupart des individus membres du CESE, devenir conseiller est un objectif qui tient notamment au prestige du poste. Au sein de l'institution, ils sont ensuite en compétition pour des postes encore plus importants, on l'a vu : les présidences et vice-présidences de sections ou de groupes. Ainsi cette conseillère témoigne-t-elle avec une pointe d'ironie :

Pour avoir des postes ici les gens sont beaucoup volontaires quand même...

Ainsi comme on a pu déjà le mentionner, au sein même des organisations représentées les nominations au CESE peuvent faire l'objet de convoitises, que cela représente un trophée de plus, ou bien le moyen de faire entendre des revendications, une position. Les organisations peuvent ainsi différemment investir le groupe les représentant au CESE, selon qu'il s'agisse de replacer ou de remercier certains engagements individuels, par une fin de carrière honorable, ou selon qu'il s'agisse d'une véritable volonté d'être représenté au sein du CESE. Là, ce sont deux vérités de l'institution qui s'affrontent à travers cette alternative, révélant que tous ne croient pas aux missions données théoriquement à l'institution.

Il faut aussi noter que le prestige associé au poste de conseiller au CESE n'est pas de premier plan : ainsi observe-t-on, à travers l'exemple de Pierre Charron qui est nommé en 2010 mais démissionne en 2011 que le choix est rapidement fait entre un poste de conseiller et un mandat de sénateur... Cependant, on trouve quelques exemples de conseillers qui abandonnent un tel mandat, ou un autre mandat politique, en échange d'un poste au CESE : là, il s'agit clairement d'échanges politiques où, pour compenser la différence hiérarchique, on peut ajouter dans le troc une décoration particulière (légion d'honneur, ordre du mérite). Le mandat au CESE n'était alors pas désiré et ne représente qu'un lot de consolation, mais, pour ce qui nous intéresse, il faut noter que le rapport au



poste est encore différent de ce que l'on a pu déjà observer : une certaine frustration peut en effet s'ajouter au panel des modalités d'investissement des acteurs au CESE.

#### - **Quelle culture d'institution ?**

Ces investissements très différents, ces divergences dans les intérêts poursuivis et cette diversité des profils amènent les conseillers à partager une culture d'institution particulièrement lacunaire : ils consacrent un temps différent au CESE (hebdomadairement et en terme de nombre de mandats), ils en ont des visions divergentes – il n'existe quasiment pas de références communes – et, selon les sections où ils sont nommés, ils peuvent aussi avoir des méthodes de travail inégales et des velléités de changement notables.

Le constat ne doit pas être exagéré : on trouve de nombreuses constantes que l'on aura l'occasion de voir dans la dernière partie de ce chapitre, qui tiennent notamment à la pérennité de l'administration, garante d'une certaine force de l'institué, principalement sur les méthodes de travail, mais qui tiennent aussi à quelques phénomènes de transmission entre anciens et nouveaux conseillers. Ainsi cet administrateur adjoint témoigne-t-il :

Administrateur adjoint : Les conseillers ont été renouvelés aux trois quarts...  
Bon.

Question : Ça a changé les habitudes de travail ?

Administrateur adjoint : Non... En fait non... Euh... Pour deux raisons : d'abord parce que l'administration reste en place, je veux dire l'administration, en dehors de la direction même, tout ce qui est administrateur, administrateur adjoint bon y'a un turnover mais il est progressif... Et puis il n'est pas lié au renouvellement des conseillers. Et puis euh, je m'aperçois que même dans les groupes qui sont renouvelés largement, je sais pas comment ça fonctionne mais les groupes attachés à la maison, qui sont renouvelés aux trois quarts, on s'aperçoit qu'ils fonctionnent comme le groupe précédent, très très vite quoi. Ça se transmet vraiment... Alors y'a des nouveaux, parce que là y'a eu des nouveaux groupes. Euh ils ont du apprendre à composer

Des routines et habitudes institutionnelles témoignent de la prégnance d'une forme de culture d'institution, en plus qu'elles nous permettront de voir à quelles logiques internes elles sont liées. Notre propos consiste ici à mettre l'accent sur les

désaccords et luttes qui existent autour de la définition des objectifs et des missions de l'institution, mais aussi autour du rôle de conseiller, ou bien de rapporteur et qui voient s'opposer de nombreuses visions de l'institution. Ces luttes ne rencontrent pas la même intensité selon les sections et, ainsi, on peut constater l'existence de sous cultures, à la fois propres aux sections et propres aux groupes. C'est le cas notamment au sein du groupe de la CFDT qui impose par exemple à ses membres une « charte du mandaté CFDT au Conseil économique, social et environnemental » et qui est force de propositions, comme l'atteste le projet de modification du fonctionnement du CESE de novembre 2010 élaboré par le groupe. C'est aussi le cas de la section de l'environnement, comme on a déjà pu le voir à travers quelques changements de pratiques apportés par les membres du groupe environnement-nature.

Il existe *in fine* de grandes divergences dans les méthodes de travail : comme on l'a vu, certains rapporteurs écrivent plus que d'autres, s'investissent plus que d'autres, mais cela tient aussi à certaines sous cultures de section. Une secrétaire de délégation nous explique par exemple que, selon elle, l'administratrice a « habitué les conseillers » de la délégation à ne pas contribuer grandement à l'écriture des travaux produits. Ces différences et l'existence de sous cultures propres à certaines sections ne seraient pas gênantes si elles n'étaient sans cesse remises en cause au travers de luttes qui opposent les conseillers autour de la définition de ce que doivent être les productions du CESE : avis et rapport, avis seul, de quelle taille, sous quelle forme, etc. Nombreux sont les sujets de débats qui peuvent se cristalliser à l'occasion du traitement d'un sujet et se reposer dans les mêmes termes au suivant, et générant alors une production d'avis et de rapports présentant une forte instabilité du point de vue de la forme, mais aussi vis-à-vis de la qualité du fond. En effet, on nous explique à plusieurs reprises que cette qualité dépend grandement des compétences du rapporteur à concilier les avis qui divergent au sein de la section de travail pour ne pas se contenter d'une succession d'évidences, comme nous le confie cet administrateur :

Mais ça dépend beaucoup de la capacité [...] des rapporteurs, à savoir, à sentir le consensus qui peut... sur quelle base peut s'établir le consensus. Y'en a qui font ça très très bien. Oui y'en a qui le savent à l'avance, qui s'engagent quasiment en le sachant.

Ainsi la nature du travail de la section dépend non seulement d'une section à l'autre – on a vu que les compétences du président de section pouvaient avoir une

influence importante – mais change également selon le rapporteur qui mène les travaux en cours. Le *modus operandi* selon lequel sont produits les avis et rapports, avec la même équipe pendant la durée de la mandature – la composition des sections évolue très peu au cours d'une mandature de cinq ans – n'engagent pas le même type de travail. Le regard sur ce travail change également : pendant et après l'élaboration de l'avis, plusieurs visions s'opposent sur ce qu'il faut discuter, ou bien sur ce qu'il faut privilégier, comme nous l'illustre cette anecdote racontée par un administrateur :

Et dès la première production de texte, que ce soit les fiches techniques ou le début du projet d'avis, euh c'est parti en vrille ne section. C'est à dire que les fiches techniques ont été contestées, n'ont pas vocation à être débattues donc il y a eu déjà une discussion, certains considérant qu'elles devaient l'être, d'autres pas, euh, bon, déjà un problème sur le statut de ces fiches quand on fait pas rapport et avis, ça c'est un problème qui n'est toujours pas réglé d'ailleurs dans cette maison. Et le texte lui même, ils ont réussi le tour de force de ne pas en examiner une seule ligne le jour où il a été inscrit à l'ordre du jour

Ainsi on trouve au CESE, et depuis deux ans plus particulièrement, de nombreux désaccords, des luttes, qui concernent les conseillers et les membres de l'administration, quant aux méthodes de travail, au regard porté sur les objectifs de l'assemblée et des travaux qu'elle produit, à la place et au rôle des conseillers, des rapporteurs, des présidents de sections, des administrateurs, etc.

\* \*

\*

Si certaines habitudes témoignent bien de l'existence de pratiques plus ou moins fortement instituées, ce sont bien des lacunes dans la culture d'institution au CESE, que l'on avait déjà eu l'occasion d'aborder, qui ressortent de notre réflexion sur les individus qui composent l'assemblée. Ces lacunes sont d'autant plus fortes que le dernier renouvellement introduit une plus forte part de nouveau conseillers, rendant alors plus complexes les processus de transmissions et d'apprentissage, qui réussissent plus ou moins bien. Le phénomène est aussi lié au contexte de réforme qu'on a eu l'occasion

d'aborder lors du premier chapitre. Remettant en cause de nombreuses certitudes, le discours de crise co-construit par quelques entrepreneurs de réformes et les changements effectifs dans l'organisation du travail au CESE – on pense ici à quelques modifications dans les attributions des différentes sections – ont pu générer des inquiétudes et des stratégies de défense, voire de lutte, de la part des sections, et notamment de leurs administrations. Ces luttes se couplant à celles des conseillers, à différents niveaux – entre sections, entre groupes, au sein des sections et au sein des groupes – et aux divergences constatées dans les rapports que chaque conseiller entretient à son rôle, à son poste de conseiller, on peut comprendre que les travaux du CESE peinent à être produits et promus sur le même modèle, avec les mêmes investissements et dans un but clairement défini. Ce sont précisément ces divergences dans la construction et la suite donnée aux avis votés qui nous amènent à compléter nos réflexions sur le manque de poids politique du CESE par une hypothèse sur un fonctionnement interne fermé.

### **III. Les logiques internes de l'élaboration des travaux du CESE**

Il est rare que les conseillers se déplacent, pendant ou après le travail de production de l'avis. Le seul contact avec l'extérieur semble donné par le moment des auditions. Cependant, les auditionnés, s'ils reçoivent un exemplaire de l'avis une fois voté, ne sont pas associés en aval à la promotion de celui-ci. Par ailleurs, la phase d'auditions est la seule qui semble garantir une ouverture sur l'extérieur. Ainsi la première phase de travail, pendant laquelle sont choisies et cadrées les saisines qui donneront lieu à un avis et éventuellement un rapport, ne permet pas d'interroger l'opportunité de traiter tel ou tel sujet selon qu'il intéresse ou non le public visé - qui n'est jamais clairement défini : on a vu qu'il manquait une stratégie de positionnement claire au sein de l'institution, pour de multiples raisons.

Au sein de cette dernière partie on se demande si le CESE est capable de se tourner vers les institutions auxquelles il s'adresse pour promouvoir efficacement ses avis et rapports, notamment à partir des facteurs permettant de valoriser leurs poids politique, qu'on a pu voir précédemment.

D'abord, en observant dans un premier temps le CESE dans les interactions qu'il peut avoir avec les pouvoirs publics on se rend compte que l'institution est globalement peu ouverte sur l'extérieur, et notamment vers les destinataires de ses travaux. On pourra ensuite changer la focale et compléter cette analyse sur le manque d'ouverture pour voir que les différents services qui, au sein du CESE, collaborent à l'élaboration des avis sont très peu enclins à aider les rapporteurs ou bien les conseillers à promouvoir leurs travaux au delà des murs de l'institution.

Dans un second temps, en observant les pratiques concrètes de travail des conseillers, on pourra voir que de nombreuses habitudes et routines institutionnelles semblent répondre à des logiques internes peu en lien avec l'éventuelle promotion des avis auprès des pouvoirs publics : tout se passe comme si – sauf exceptions – les avis vivaient pendant qu'ils étaient produits – essentiellement pour nourrir l'institution – et semblaient mourir dès leur vote en séance plénière.

## **A. Une institution tournée vers l'écriture**

On se propose de débiter cette réflexion en se tournant vers une étape particulièrement importante de la production des rapports et avis : l'écriture.

### **- Une administration compétente pour l'écriture**

Tant dans les sections qu'au sein des services du CESE, très peu de place est laissée à la prise en compte des attentes et des demandes des cibles des travaux de l'institution. Plusieurs administrateurs nous expliquent que l'encadrement des rapporteurs, qu'il s'agisse du président de section ou de l'administration de la section, ou, bien plus largement, des services du CESE, concerne avant tout l'élaboration de l'avis et du rapport, et plus particulièrement l'écriture. En creux, on remarque donc qu'ils n'interviennent pas pour la promotion du rapport, comme nous l'explique cet administrateur adjoint :

Je pense personnellement, c'est que ça ne pourra changer que le jour où la com', y compris la com' du président à la fin, soit pris en compte pratiquement dès la conception du truc. C'est-à-dire qu'il y ait bien un rapporteur qui porte les choses, un président de section qui fait le boulot et qu'il y ait bien le rapporteur mais que... sans dire que le président doit dès le début être le porte-parole du truc c'est ça mais que les choses se fassent un peu en symbiose...

Cela montre bien que ce n'est pas le cas : le président de section, lorsqu'il est compétent – on a pu voir qu'il pouvait aussi ne pas remplir ce rôle –, encadre ou coordonne le travail en section mais ne promeut pas l'avis. Ainsi une présidente de délégation nous explique qu'elle a un rôle de « cadrage ». Une ancienne présidente de section nous expliquait, dans un passage que l'on a déjà cité, que son rôle consistait à aider le rapporteur à faire évoluer les idées, les positions, en huilant les débats, par des contacts avec chaque conseiller de la section. Quant au rôle de l'administration d'une section on peut lire ce résumé d'un administrateur adjoint :

Aider l'administrateur donc bon, on a une partie qui nous est plus spécifiquement dédiée, qui n'est pas la partie la plus excitante mais bon c'est pas un problème... c'est pas une grande difficulté, ça prend du temps, c'est.. c'est tout la partie procès verbaux, comptes rendus, qu'il faut... c'est une assemblée donc après chaque réunion on se tape un PV, euh... un PV détaillé et puis un PV sommaire, donc y'a cette partie là bon ça c'est notre boulot. Après...

euh, bah si, si on est dans une équipe qui marche bien, [...]. l'administrateur est intelligent, il associe complètement son adjoint et quand y'a des trucs à gratter on se partage les trucs, on se les échange... [...] Donc quand c'est fait intelligemment, y'a un responsable, c'est lui qui prend, c'est lui a les contacts mais franchement, on est associé, on travaille [...] sachant que bon dans l'équipe y'a un chef quoi c'est tout. Donc si y'a une proposition à faire à un rapporteur : « on vous suggère de tourner le plan plutôt comme ça, parce que, compte tenu de ce qu'on connaît de la réaction de la section, ce serait plus malin de présenter les choses comme ça », on en discute entre nous et puis évidemment après c'est l'administrateur qui présente ces suggestions mais bon, généralement c'est beaucoup moins formel que ça, on est avec un rapporteur on travaille à trois quatre, le rapporteur, ses experts extérieurs, nous... On parle très librement... [...] De toute façon, y'a un moment ou un autre, c'est un peu difficile à expliquer, mais le... Là où on se rend indispensable c'est vraiment la connaissance de comment un texte peut... peut sortir de la moulinette de la discussion en section quoi.

On a bien clairement un rôle d'accompagnement dans l'écriture, et, plus largement, dans toutes les étapes d'élaboration de l'avis (pour organiser le cycle d'audition, rendre compte des réunions, etc.). On a très peu de rôle de représentation, sauf dans quelques cas particuliers... Ainsi Mme Bel, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité, nous explique qu'en plus de cette mission de cadrage, elle a une mission de représentation, sur laquelle on pourra revenir.

Plus largement, les services du CESE sont tournés vers l'écriture des avis du CESE. Un service de documentation doit mettre à la disposition des rapporteurs et des sections des informations relatives aux saisines en cours – il est en réalité très peu utilisé. La mission INSEE, qu'on a déjà eu l'occasion de présenter, fournit à ces mêmes acteurs les informations statistiques dont ils peuvent se servir pour compléter leur travail de recherche et l'élaboration des préconisations. D'autres services administratifs assurent le bon fonctionnement de ce travail d'élaboration des rapports et avis de l'assemblée mais, au total, on peut faire deux remarques : d'une part, ces services sont concentrés sur le travail de production, pas de promotion, et, d'autre part, ils sont peu utilisés et jugés peu performants par les administrations des sections qui font plutôt appel à leurs propres compétences ou aux ressources personnelles du rapporteur, s'il en ca. Cela peut générer, on l'a déjà mentionné, une insuffisance de moyens pour la production même des avis : on peut citer cette administratrice qui déplore ne pas pouvoir bénéficier des services d'autres administrations :

on peut pas avancer si on sait pas, même *grosso modo*, combien ça coute [...] C'est compliqué. Voilà. C'est-à-dire [...] comment on s'articule, moi je pense qu'une question centrale c'est sûr c'est comment on s'articule avec les autres, qui eux font les chiffres, qui eux produisent les chiffres. Ça je trouve, pour moi c'est un problème central, parce que on peut pas se permettre, si vous voulez on butte éternellement [...] Parce que y'a l'aspect technique qu'on n'a pas toujours, ou qu'il faudrait commander

#### - **La contribution du service de la communication**

Le CESE communique aussi très peu sur ses avis et rapports : on a vu que les problématique d'audience, d'influence politique n'était pas prises en compte dans l'élaboration des rapports et avis. Ceux-ci sont essentiellement concernés par l'administration du CESE lorsqu'il s'agit de leur production mais, ensuite, pour leur éventuelle promotion, on a vu qu'il fallait compter sur l'investissement ou les ressources personnelles des rapporteurs.

Du côté institutionnel, la promotion des avis se fait à l'aide de fiches résumant le contenu des productions votées en plénière. Anciennement « notes d'Iéna », et, à présent plus courtes, en couleurs et dénommées « fiches d'avis », ces documents de communications sont diffusés à un large public et semblent avant tout destinés à un usage médiatique : leur utilisation à des fins politiques semble rendue difficile compte tenu de leur brièveté. Ces documents ne peuvent en effet être utilisés sans s'associer à l'avis qu'ils sont censés présenter. Dès lors, ils ne suffisent pas à en assurer la promotion. La diffusion d'un tel document – seule mission assurée en interne et systématiquement – ne remplace pas la promotion des travaux de l'institution à travers son expression, qui passe notamment par la représentation de son Président. Ainsi un administrateur adjoint décrit-il les rapports entre les productions du CESE – sujets traités et préconisations – et les messages que le CESE porte :

Aujourd'hui, y'a encore, pour dire les choses franchement, y'a pas assez d'osmose entre l'expression du conseil à l'extérieur, qui passe par le président essentiellement, parce que tout le reste c'est important mais ça passe pas par ça, et les travaux du conseil. C'est-à-dire que le président lui, bon il continue sur la lancée de la médiature, à s'exprimer sur des sujets qui lui tiennent à cœur avec l'image qu'il a acquis au moment de la médiature, mais il s'exprime sur des sujets qui ne sont pas forcément traités par le conseil, qui lui tiennent à cœur, et à l'inverse y'a des sujets qui sont traités par le conseil mais qui ne sont pas relayés. Et... Alors c'est pas facile, donc aujourd'hui on a l'impression que c'est posé pas que c'est pas encore, c'est pas fusionnel quoi. [...] Y'a un



boulot de com', qui est fait, [...] Le problème [...] c'est un constat que pour l'instant la com' n'utilise pas encore assez les travaux du conseil,

Ce constat peut-être précisé et étayé par un regard qualitatif porté sur les parutions médiatiques récentes. On a déjà eu l'occasion d'utiliser ce type de sources au cours du premier chapitre, on peut les reprendre pour constater qu'au fil des articles le Président du CESE est rarement cité dans le cadre de la promotion d'un avis du CESE. Il est en général plutôt présent pour s'exprimer sur des thèmes ou des sujets qui ne présentent parfois aucun rapport avec les avis du CESE<sup>91</sup>.

Sans postuler que si le CESE et plus particulièrement son Président se saisissaient des travaux de l'assemblée et les portaient auprès des pouvoirs publics alors ils rencontreraient automatiquement un franc succès politique et deviendraient particulièrement influents, on doit noter que cette absence de communication ciblée est un signe supplémentaire de la fermeture de l'institution productrice d'avis et rapports sur le reste du système institutionnel au sein duquel elle prend place. Les avis et rapports restent pour la plupart des productions qui n'ont de vie que lorsqu'ils sont en cours d'élaboration et qui meurent une fois votés : l'écriture est au centre du fonctionnement du CESE.

On peut compléter ce constat en observant que rares sont les rapports entretenus systématiquement avec d'autres institutions par les conseillers ou les sections du CESE, confirmant, une fois de plus, que l'écriture prend une place plus que prégnante dans le fonctionnement de l'institution.

#### - **Pas de relations institutionnelles systématiques**

---

<sup>91</sup> On peut prendre l'exemple récent d'une intervention télévisée (janvier 2012) où il ne mentionne pas les travaux du CESE : il s'exprime alors sur la campagne présidentielle... cf. France 24, *Jean-Paul Delevoye, président du Conseil Economique, Social et Environnemental*, <http://www.france24.com/fr/20120118-jean-paul-delevoye-reprenons-nous-president-conseil-economique-social>, [en ligne], (page consultée le 15 juin 2012).

Sauf dans quelques cas particuliers, les rapports avec le gouvernement ou le parlement sont très faibles. Alors que souvent les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat sont amenées à travailler sur des sujets proches d'avis rendus par le CESE, les rapporteurs des avis du CESE ne sont pas systématiquement invités à présenter leurs conclusions ou leur regard en audition : ainsi cet administrateur, en poste au CESE depuis une dizaine d'années au CESE témoigne-t-il :

à plusieurs reprises moi j'ai accompagné des rapporteurs en audition au Sénat et à l'Assemblée. En audition en commission mais aussi en séance plénière, j'ai accompagné au moins deux fois, si ce n'est trois, trois peut-être, et assez récemment, des rapporteurs qui se sont exprimés devant le Sénat ou l'Assemblée nationale.

Un rapport du Sénat datant de 2009 propose d'ailleurs un paragraphe intitulé : « la fréquence des autres auditions parlementaires est très variable ». Ce que l'on peut étayer avec des chiffres précis : notons qu'en 2008, sur vingt trois travaux du CESE, seuls sept ont fait l'objet d'audition(s) parlementaire(s).

Les relations semblent cependant devenir plus fortes : le même rapport du Sénat propose un autre paragraphe intitulé « Les échanges avec les assemblées parlementaires tendent à devenir plus fréquents ». On le constate aussi à travers des rencontres entre présents de sections au CESE et présents de commissions au Sénat ou à l'Assemblée nationale relayées dans le mensuel *Le Fil d'Iéna* – qui vise à communiquer sur les activités de l'institution. Quand on aborde ce sujet avec un administrateur et un administrateur adjoint, ils nous confient leur témoignage :

Administrateur : y'a toujours eu des relations avec l'Assemblée nationale et le Sénat euh... la saisine du conseil par les assemblées parlementaires existait autrefois, elle avait disparu, elle a été rétablie. Euh... [...] c'est peut-être un changement de degré mais c'est pas un changement de nature, y'a toujours eu des relations de cette nature là, entre le CESE et les assemblées parlementaires. Maintenant, jusqu'à quel point ça pourra se développer, honnêtement je n'en sais rien, d'abord parce que... On n'a pas forcément intérêt à avoir des calendriers trop proches les uns des autres. Il est évident que [...] quand le Sénat fait un rapport sur Rio+ 20 en même temps que le CESE, y'a forcément un des deux qui éclipe l'autre. Je pense que y'a même des concurrences sur le calendrier, plus que des complémentarités, sur les rapports. Et puis à quel moment est-ce que dans la procédure sénatoriale, et parlementaire en règle générale, on peut intervenir ? Y'a forcément des moments où c'est institutionnel, par exemple sur un loi de programmation, le CESE doit [...] donner son avis sur ce texte... Et puis y'a la volonté de développer, mais ça pour le coup ça reste, ça c'est un changement de degré, cette volonté de développer des relations plus courantes, aller dire ce qu'on fait, bien regarder, bien suivre ce que font les autres, échanger de façon plus

régulière. De la même façon avec d'autres CES, le CES européen en particulier. Est-ce que ça va réellement porter ses fruits je ne sais pas. Mais la volonté existe.

Administrateur adjoint : de le rendre un peu plus structurel, et d'en faire un élément de com'.

Administrateur : structurel un peu oui. Et d'en faire un élément de communication bien sûr.

Ainsi trouve-t-on dans chaque revue mensuelle du CESE – outil de communication nouveau, diffusé à plusieurs milliers d'exemplaires – une double page sur des rapports entre présidents de section au CESE et commissions des assemblées parlementaires. Ces échanges sont encouragés et encadrés par le service de communication du CESE, avec les présidents de section, qui ont plus ou moins d'intérêts personnels à y participer. Si les rapports deviennent plus forts, on peut soupçonner qu'il ne s'agisse pas vraiment d'ouvrir l'institution productrice de rapports et avis sur l'extérieur mais plutôt de servir certains intérêts.

Le seul cas de rapports fréquents, sans soupçon de finalité communicationnelle, apparaît entre les délégations aux droits des femmes, qui connaissent de semblables difficultés de reconnaissance vis-à-vis des commissions, dominantes, et se rapprochent entre elles dans le cadre de partenariats plus ou moins formels entre assemblées dans un souci de solidarité.

Quant aux relations avec le Gouvernement, pour ce qu'on a pu en voir, elles sont très limitées. Il y a d'abord les commandes d'avis et de rapports au CESE au travers des saisines gouvernementales : elles sont moins fréquentes que les autosaisines et ne suffisent donc pas à animer les travaux de l'institution. En outre, elles rencontrent parfois certaines oppositions, comme on a pu le voir au cours du chapitre 1, notamment pour des raisons d'agenda : loin de se contenter de servir le Gouvernement en lui livrant la commande qu'il a formulée, le témoignage qu'on a déjà cité et ce qu'on a pu lire au sein des réponses au questionnaire adressé à tous les groupes en novembre 2011 atteste d'une volonté d'autonomie dans le travail : les conseillers réclament plus de liberté dans la construction de leur calendrier.

Ainsi le CESE travaille-t-il plutôt en huis clos sur ses rapports et avis. Les auditions de tiers sont parfaitement intégrées à leur fabrique et sont avant tout destinées à l'information des conseillers, la « mise à niveau » comme on nous l'a plusieurs fois expliqué, de l'ensemble de la section. L'ensemble des services et des procédures auxquelles ils participent est orienté vers la phase de production et tout se passe comme si un grand nombre d'avis semblaient promis à une mort certaine dès leur vote – si aucun fait d'actualité ne les place au devant de la scène médiatique ou si les rapporteurs ne disposent pas des ressources, d'une position et d'un vouloir-faire nécessaires.

On peut compléter ce constat de l'importance de la phase de production des travaux par une analyse dynamique de ce moment. En observant les différentes étapes du processus de fabrique des avis et rapports, on pourra observer que ce n'est pas seulement la seule phase prise en compte par l'organisation institutionnelle du CESE, c'est aussi une phase qui correspond à des nécessités internes, qui permet, *in fine*, de faire fonctionner l'assemblée correctement et de répondre à de nombreux enjeux internes.

## **B. La fabrique des rapports : des procédures, routines et logiques uniquement internes ?**

On se propose ici de rendre compte dans le détail de certaines méthodes de travail et de quelques processus qui ont attiré notre attention. Pour commencer, on peut mentionner la différence de traitement qui est faite entre les autosaisines et les saisines gouvernementales :

### **- Les autosaisines : quels destinataires ?**

Il existe pour les auteurs des avis et rapports une différence de statut entre les saisines gouvernementales et les autosaisines, comme nous le confie cet administrateur adjoint quand on lui demande pour qui sont écrits les travaux du CESE :

ça dépend de la nature de la saisine sur laquelle tu bosses. Clairement quand tu es saisi par le gouvernement, tu te poses pas trop la question. Neuf fois sur

dix c'est un avis simple. Ce ne sont pas des documents extrêmement longs, mais tu réponds à la commande gouvernementale. Après que le grand public s'y intéresse ou pas c'est autre chose

Ainsi la première étape, la saisine, détermine grandement ce qui va suivre : l'opportunité ou non de faire un rapport et le destinataire qui sera pris en compte, avec l'idée que dans le cas d'une autosaisine on œuvre davantage pour grand public. On se permet également d'assortir l'avis d'un rapport, qui est alors généralement destiné au public élargi qu'on décrivait dans le premier chapitre, ainsi qu'à l'usage des membres de la section, pour effectuer un cadrage théorique. Ainsi cet administrateur nous confie-t-il :

Je pense que le rapport il est plutôt destiné à un public assez large [...] en travaillant sur [des avis simples] ils sont pas sur les mêmes bases, y'a pas d'appropriation du sujet sur des bases partagées et qu'au moment de rédiger les propositions... [...] c'est compliqué... ça prend finalement plus de temps que si on avait bâti un rapport permettant à chacun de se cadrer.

Un administrateur adjoint nous décrit ce cadrage :

Une construction de pensée unique. Enfin, bon, le terme est un peu violent mais disons une pensée partagée. De cadre minimal partagé, à partir duquel, alors c'est pas ça qui va les rendre d'accord sur les propositions, mais ça va faciliter quand même...

Ainsi le rapport a donc clairement un usage interne important, et c'est notamment pourquoi certains groupes proposent de pallier systématiquement son absence par la rédaction de fiches techniques, qui permettraient justement ce cadrage.

En plus de ces quelques témoignages, il faut insister sur l'usage interne qui est fait des rapports et avis. On suggérait plus haut que de nombreux travaux ne vivent que lors de leur production, et qu'ils meurent une fois votés, et c'est d'autant plus vrai pour ceux qui résultent d'autosaisines. Cela tient grandement au fait que les saisines gouvernementales seules n'assurent qu'à peine un tiers du travail du CESE. Pour que les conseillers qui se réunissent de façon hebdomadaire en section et par quinzaine en séance plénière continuent d'avoir des sujets à traiter, il faut compléter ces demandes des pouvoirs publics par d'autres travaux : les autosaisines. Dans le meilleur des cas,

celles-ci anticipent les besoins du décideur mais il ne s'agit là que de théorie. En réalité, ce que l'on constate, c'est que nombre de conseillers proposent un sujet parce qu'ils savent être compétents pour le traiter et souhaitent profiter des ressources qu'offre le poste de rapporteur.

Il offre d'abord plus de chances d'être reconduit pour un second mandat au CESE : la corrélation est constatée statistiquement grâce à la base de données qu'on avait réalisée pour un autre travail de recherche. La causalité peut être étayée par des témoignages rendant compte de la manière dont, au sein des groupes, sont choisis les futurs conseillers ou bien les conseillers à reconduire : leur implication joue grandement et, pour ces derniers, pouvoir présenter une ou plusieurs expériences de rapporteur constitue une ressource importante.

Ensuite, cela offre quelques satisfactions personnelles, que nous ne pouvons négliger. La position de rapporteur permet d'être connu et, la plupart du temps, reconnu de ses collègues conseillers, elle offre l'opportunité de présenter un texte en séance plénière devant l'ensemble des conseillers, et mieux encore, elle garantit l'édition à plusieurs milliers d'exemplaires d'un document dont le nom du rapporteur apparaît en couverture. Ces éléments peuvent constituer des incitations conséquentes pour les conseillers.

On constate alors de nombreuses « saisines de section », pour reprendre l'expression de la présidente du groupe CFDT, Yolande Briand, qui sont parfois peu en lien avec l'actualité sociale et économique du pays, et pour lesquelles il est rare que l'engagement du rapporteur se pérennise au delà du vote en séance plénière de son texte. Yolande Briand dénonce ces « autosaisines de complaisance » qui résultent davantage d'une posture passive de la part de la section ou, plus généralement, du CESE : il s'agit de laisser un conseiller satisfaire une envie ou un intérêt personnel en se saisissant d'un sujet au lieu de déterminer des sujets qu'on considère devoir intéresser les responsables politiques. Il ne nous appartient pas de déterminer si telle ou telle saisine est plus efficace et devrait primer, là n'est pas notre propos. Ce que nous pouvons déduire de ces observations concerne d'abord cette phase d'élaboration des avis et rapports. On constate toujours plus précisément qu'elle répond à des logiques essentiellement internes, peu tournées vers l'extérieur. La phase de promotion est une nouvelle fois absente : les autosaisines de section correspondent à la nécessité de faire

travailler les membres du CESE au delà des quelques saisines gouvernementales. Elles ne sont pas tournées vers des besoins extérieurs – réels ou pressentis – mais correspondent à des logiques internes, la phase de promotion est une nouvelle fois ignorée : ces conseillers n’entreprennent généralement pas d’action de lobbying institutionnel pour proposer leurs préconisations hors des murs du CESE. Les rapports et avis sont produits dans le but d’un usage interne.

On retrouve la primauté de logiques internes et parfois d’incohérences dans diverses habitudes de travail des sections. De même qu’on a vu que cela primait sur la forme et la supposée exigence de promotion, on pourra voir que cela prime aussi sur le fond et la qualité des travaux telle qu’elle est pourtant définie par les acteurs.

#### **- La primauté des logiques internes dans l’écriture et le vote des avis**

Certaines habitudes de travail sont bien ancrées, profondément instituées et toujours transmises aux nouveaux venus - renouvellement aux deux tiers au moins de l’assemblée à chaque mandature. Elles répondent bien souvent à des logiques internes de positionnement et à des jeux de pouvoir qui peuvent entrer en contradiction avec certains objectifs pourtant clairement partagés par une majorité d’acteurs.

Le témoignage d’un administrateur nous éclaire très fortement sur ce type de pratiques, en expliquant le fonctionnement de la phase d’élaboration des préconisations :

Ok, en clair, un rapporteur pour avoir une majorité, peut être tenté de faire plaisir un peu à tout le monde... De sortir avec vingt propositions dans lesquelles tout le monde retrouve la sienne. Bon y’a toujours des points durs mais y’a cette possibilité là. Euh, ça peut entrer en contradiction avec la nécessité d’avoir un message médiatiquement fort à la sortie. Enfin quand je dis médiatiquement c’est pas uniquement une question de presse, ça peut être un message fort tout court en direction des responsables politiques.

On retrouve ce constat confirmé par d’autres témoignages et il y a déjà l’idée que cela entre en contradiction avec un objectif plus ou moins partagé par tous : rendre moins de propositions, plus développées, censées garantir plus de poids politique.

Ce type de logique peut aussi jouer au moment du vote, comme nous l'explique cette conseillère :

là je pense que c'est plus un jeu politique, de positions, qu'un véritable jeu de fond quoi hein. Euh, j'ai en mémoire un certain nombre de saisines où franchement c'est mauvais, on n'est pas d'accord avec tel truc, bon, et finalement on vote pas contre, on s'abstient, parce que bon, voilà, les relations avec le rapporteur par exemple peuvent être, ça peut être un groupe avec lequel... je vais prendre un exemple, le groupe des associations par exemple, où y'a des gens qui sont très divers à l'intérieur de ce groupe, et, bon, on n'a aucune raison... Autant on a des positions plus tranchées par exemple quand c'est le MEDEF, on hésite moins à voter contre, autant certains groupes, bon, voilà, on n'a pas forcément de raisons...

Il convient de nuancer notre propos : on peut mentionner quelques phénomènes d'ouvertures. On l'a vu au cours du chapitre précédent, le CESE, par l'intermédiaire de son représentant au CNIS, peut faire évoluer les missions de l'INSEE. Ceci étant, il s'agit d'une procédure qui relève avant tout de Carla Saglietti, administratrice de l'INSEE détachée au CESE qui nous explique :

Le problème c'est d'essayer de, disons de bien collecter tous les besoins d'information, pour bien les transmettre au CNIS. Si vous voulez c'est un peu informel pour l'instant, c'est à dire que moi je sens qu'il y a un besoin, c'est à dire que quand même, voilà, et à ce moment là je sensibilise soit le conseiller, soit l'administrateur pour venir l'exprimer dans une commission thématique, pour là qu'on discute vraiment du fond

De la même manière on peut citer l'exemple d'une conseillère de la CFDT qui nous explique que les positions et les débats qu'elle découvre au CESE sont retranscrits au sein de son organisation pour en enrichir le travail :

Alors pour moi c'est très intéressant effectivement, par exemple quand on a des auditions qui nous apportent des éléments, moi j'en fais part... on se réunit, dans cette salle d'ailleurs, tous les lundis, l'équipe de la CFDT cadre se réunit, les huit personnes, c'est huit personnes qui viennent de secteurs complètement différents, entreprises privées, grandes entreprises publiques, euh, le secrétaire général actuel il est, il vient du secteur informatique, il travaille dans un cabinet de conseil maintenant, euh, j'ai un collègue qui vient de la RATP, un collègue qui vient des banques, euh, moi je viens des collectivités territoriales, bon on est, y'a quelqu'un de France Télécom, enfin nous on est très divers dans notre composition ici et nous on se réunit, notre mode de fonctionnement, on se réunit tous les lundis après-midi, après toute la semaine chacun s'en va et tous les lundis après-midi on fait en quelque sorte un débriefing de ce qu'on a fait la semaine précédente et donc moi, si on



a eu une intervention ou une audition intéressante au conseil j'en fait part quoi, en disant voilà, on a une telle personne qui nous a donné tel et tel éclairage et ça alimente notre réflexion à nous aussi quoi.

Mais là encore et comme pour le cas de l'INSEE, il s'agit d'une ouverture qui tient davantage à une initiative personnelle qu'à des habitudes et des pratiques institutionnalisées : le fonctionnement usuel de l'institution reste globalement fermé.

\* \*

\*

Ainsi a-t-on vu que des logiques purement internes pouvaient devenir clairement plus importantes que la qualité intrinsèque de l'avis, tout au moins perçue par les acteurs. L'importance donnée à la phase d'élaboration qu'on avait pu constater à travers l'étude des différents services et acteurs participant au fonctionnement du CESE a bien été confirmée et précisée par ce regard porté sur des habitudes et pratiques qui paraissent incohérences avec les quelques objectifs partagés par les acteurs – et on a vu qu'ils ne l'étaient pas tous. La primauté des logiques internes explique la force et la pérennité de certaines habitudes, justifie le maintien de certaines incohérences et permet de mieux comprendre la difficulté de conduire des transformations importantes dans le fonctionnement du CESE. Les quelques facteurs pouvant favoriser l'influence politique, que l'on avait dégagés au début de ce chapitre, paraissent d'autant plus difficiles à systématiser que les objectifs, lorsqu'ils sont établis et partagés – comme celui de faire moins de préconisations – se heurtent à la force de certaines pratiques instituées – générant sans mal quelques incohérences.

## CONCLUSION :

On se demandait au départ ce que le CESE entendait proposer à son ou ses public(s), et en quoi cela amenait ou expliquait une telle remise en cause publique de l'institution. Le CESE est en effet la cible de nombreuses critiques, et, y compris au sein de l'institution, beaucoup d'acteurs remettent en cause son utilité voire son existence. Cela résulte d'une position marginalisée au sein du système politique mais également du travail de construction sociale d'un ensemble d'individus – par des discours, des écrits, des pratiques.

Ces critiques, nous ne nous les approprions pas : il ne nous appartient aucunement de déterminer si oui ou non le CESE est utile et mérite d'exister. Nous nous sommes proposés de voir comment elles s'exprimaient et les conséquences qu'elles pouvaient générer, dans le cadre de luttes internes à l'institutions, mais aussi dans la large configuration institutionnelle au sein de laquelle le CESE se trouve. La récente réforme constitutionnelle est en partie consacrée au CESE. On a pu voir que, loin d'engager un changement de sa position au sein du système politique, elle n'ouvre qu'une fenêtre d'opportunités pour nombres d'acteurs qui y voient l'occasion de mettre en œuvre certaines de leurs propositions. Cette réforme revêt alors davantage l'aspect d'un moment : celui de changements, permis à la marge, celui de l'éclatement de nouvelles luttes, celui de la remise en cause de pratiques et habitudes institutionnelles, de références partagées, d'intérêts communs. Les visions divergent et s'opposent, des sous cultures apparaissent au sein des groupes et des sections composant l'assemblée, aucun régime de vérité clairement partagé ne permet de jeter les bases d'un consensus quant aux missions, aux objectifs et aux méthodes de travail à suivre au CESE.

Tout cela contribue à l'éclatement des publics : le CESE n'exerce pas d'influence politique au sens strict. Il diffuse ses idées, auprès de relais et de partenaires très divers. La définition des destinataires des travaux et de la parole du CESE fait l'objet de luttes : grand public, pouvoirs législatif et exécutif, forces sociales et composantes diverses de la société, public averti, etc. Nombreuses sont les cibles potentielles des travaux du CESE et de leur promotion. Selon le public, les objectifs ne sont pas les mêmes, le message non plus. Selon celui qui coordonne la réalisation du travail produit par le CESE la forme et le fond du message change également. On a pu voir en effet qu'outre la confusion sur les

publics visés, d'importantes divergences dans les ressources disponibles et le rapport au poste des conseillers en charge des avis et rapports pouvaient être à l'origine de fortes variations quant à la nature de l'expertise rendue. Censée être politique, par l'expression éclairée de toutes les forces sociales sur un sujet donné – susceptible de faire l'objet de politiques publiques et donc de décision par les pouvoirs publics – l'expertise rendue par le CESE rencontre d'importantes variations selon les sujets, mais, plus encore, selon les acteurs qui en coordonnent la réalisation.

De manière générale et pour la plupart des avis et rapports rendus, l'organisation des services administratifs du CESE ainsi que l'investissement et les ressources personnelles des conseillers font que tout se passe comme si les productions de l'assemblée étaient avant tout destinées à vivre pour l'institution et en son sein, notamment dans la phase de réalisation des travaux. Elles sont alors plus ou moins sûres de connaître une mort certaine dès le vote de l'avis, laissant à des contingences extérieures le soin de déterminer si oui ou non cette publication peut laisser une trace.

## BIBLIOGRAPHIE :

### Ouvrages et contributions sur l'institution :

- CHATRIOT A., *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique 1924-1940*, Paris, La découverte, 2002.
- FRAYSSINET J., *Le Conseil économique et social*, Paris, les études de la Documentation française, 1996.
- GOHIER del RE A., « Titre XI : le Conseil économique, social et environnemental - Art. 69 à 71 », dans *La constitution de la République française : analyses et commentaires*, LUCHAIRE F., CONAC G. et PRETOT X. (dir.), Paris, Economica, 2009.
- VIER C. L., "chapire X : le CES" in CONAC G., LUCHAIRE F. (dir.), *La constitution de la République française, analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1987.

### Ouvrages généraux :

- BEAUD S., WEBER F., *Guide de l'enquête de terrain : produire et analyser des données ethnographiques*, Paris, La Découverte, coll. Guides Repères, 2003.
- DELMAS C., *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2011.
- GAXIE D. (dir.), *Lutttes d'institution, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 1997.
- GICQUEL J., GICQUEL J.-E., *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2008.
- LASCOUMES P. (dir.), *Expertise et action publique, Revue Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 912, mai 2005.
- LASCOUMES P., Le GALES P., *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand colin, 2007
- LAGROYE J., *La vérité dans l'Eglise catholique*, Paris, Belin, 2006.
- LAGROYE J., FRANÇOIS B., SAWICKI F., *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006.
- LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.
- NAY O. (dir.), *Lexique de science politique*, Paris, Dalloz, 2008.

- OFFERLE M. (dir.), *La profession politique, XIXe-XXe siècles*, Paris, Belin, 1999.
- OFFERLE M., *Sociologie des organisations patronales*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2009.

### **Articles et contributions à des ouvrages collectifs**

- BEZES P., LE LIDEC P., "ordre institutionnel et genèse des réformes", in LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.
- P BEZES P., LE LIDEC P, "ce que les réformes font aux institutions", in LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.
- BILAND E., « Les cultures d'institutions », in LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2009
- CHATRIOT A., « La société civile redécouverte : quelques perspectives françaises », Discussion Papers, WZB, SP IV, 2009-402, 29 p.
- CRAPEZ K., « l'engagement politique des experts : l'exemple de la commission Langerin-Wallon », in LASCOUMES P. (dir.), *Expertise et action publique, Revue Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, n° 912, mai 2005.
- DELMAS C., « Pour une définition non positiviste de l'expertise », in DAMAMME D., et RIBEMONT T. (dir.), *Expertise et engagement politique*, Paris, L'harmattan , Cahiers Politiques, mai 2001.
- DESAGE F., SBILLE B., « L'emprise de l'institué. Force et aléas du régime de « consensus » à la communauté urbaine de Lille », in LAGROYE J., OFFERLE M. (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2010.
- GAYON V., « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme « rapport » », *Sociologie du travail*. volume 51. n°3. 2009.
- LASCOUMES P., « L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix », *Revue française d'administration publique*, 2002/3 no 103, p.369-377.
- LENOIR R., « objet sociologique et problème social » in CHAMPAGNE et alii, *Initiation à la pratique sociologique*, Paris, Dunod, 1999.
- MAUGER G., « la consultation nationale des jeunes. Contribution à une sociologie de l'illusionnisme social », *Genèses*, 25, 1996, pp. 91-113.

- MEMMI D., « savants et maitres à penser : la fabrication d'une morale de la procréation artificielle », *Actes de la recherche en sciences sociales*
- RESTIER-MELLERAY C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France », *Revue française de science politique*, n°4, 1990, pp. 546-585.
- SINTOMER Y., « du savoir d'usage au métier de citoyen », *Raisons politiques*, 2008/3, n°31.

#### **Rapports et autres :**

- CONFEDERATION GENERALE DU PATRONAT DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, *Livre blanc de l'entrepreneuriat au féminin*, mars 2012.
- CHERTIER J.-D., *Pour une réforme du Conseil économique, social et environnemental*, rapport au président de la République, remis le 15 janvier 2009.
- SENAT (commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation), *Rapport d'information sur la réforme du Conseil économique, social et environnemental*, n°389, mai 2009.
- TRIBUNES PARLEMENTAIRES EUROPEENNES, *L'autisme, Grande Cause Nationale 2012*, Avril 2012.

#### **Références électroniques:**

- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Le CESE en bref*, [en ligne], <http://www.lecese.fr/sites/default/files/Le-CESE-en-bref-18-09-2011.pdf>, (page consultée le 12 avril 2012).
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Partenariats*, <http://www.lecese.fr/palais-iena/partenaires>, [en ligne], page consultée le 18 juin 2012.
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Saisines en cours*, <http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/saisines-en-cours> [en ligne], (page consultée le 18 juin 2012).

- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL, *Travaux publiés*, <http://www.lecese.fr/travaux-du-cese/travaux-publies?page=1>, [en ligne], (page consultée le 18 juin 2012).
- CONSEIL NATIONAL DE L'INFORMATION STATISTIQUE, *environnement et développement durable*, [en ligne], [http://www.cnis.fr/cms/Accueil/activites/Organisation/Commissions\\_thematiques/Commission\\_Environnement\\_et\\_developpement\\_durable/Calendrier\\_Commission\\_developpement\\_durable](http://www.cnis.fr/cms/Accueil/activites/Organisation/Commissions_thematiques/Commission_Environnement_et_developpement_durable/Calendrier_Commission_developpement_durable), (page consultée le 13 juin 2012).
- FRANCE 2, *culture.france2.fr*, [en ligne], <http://culture.france2.fr/patrimoine/actu/Les-journ%C3%A9es-du-patrimoine-57401283.html>, (page consultée le 13 juin 2012).
- FRANCE 24, *Jean-Paul Delevoye, président du Conseil Economique, Social et Environnemental*, <http://www.france24.com/fr/20120118-jean-paul-delevoye-reprenons-nous-president-conseil-economique-social>, [en ligne], (page consultée le 15 juin 2012).
- INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES, *Population de 15 ans ou plus selon la catégorie socioprofessionnelle en 2010*, [en ligne], [http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=NATTEF02135](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATTEF02135), (page consultée le 13 juin 2012).
- LEGIFRANCE, *Constitution - la constitution du 4 octobre 1958*, [en ligne], <http://www.legifrance.gouv.fr/html/constitution/constitution2.htm#titre11>, (page consultée le 12 avril 2011).
- LEGIFRANCE, *Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental*, [en ligne], [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=54ECEE13F6A97D7F8FB7A8FE8F56201F.tpdjo17v\\_1?cidTexte=JORFTEXT000022402454&categorieLien=id](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=54ECEE13F6A97D7F8FB7A8FE8F56201F.tpdjo17v_1?cidTexte=JORFTEXT000022402454&categorieLien=id), (page consultée le 13 juin 2012).

#### **Avis, Rapports et Etudes du CESE :**

- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (Section des affaires sociales), *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Paris, Journaux Officiels, 1987.
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (Section du Cadre de vie), *Accès au logement, droits et réalités*, Paris, Journaux Officiels, 2004.

- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (section des affaires sociales), *Contribution à la préparation de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école*, Paris, Journaux Officiels, 2004.
- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (Commission ad-hoc), *Avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale*, Paris, Journaux Officiels, 2004.
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (section des activités productives, de la recherche et de la technologie), *Consommation, commerce et mutations de la société*, Paris, Journaux Officiels, 2007
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL (commission temporaire), *Les mutations de la société et les activités dominicales*, Paris, Journaux Officiels, 2007.
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission ad-hoc), *Les indicateurs de développement durable et l'empreinte écologique*, Paris, Journaux Officiels, 2009.
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (Délégation aux droits de femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes), *l'entrepreneuriat au féminin*, Paris, Journaux Officiels, 2009.
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (section du travail), *Le travail de nuit : impact sur les conditions de travail et de vie des salariés*, Paris, Journaux Officiels, 2010.
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission temporaire), *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013*, Paris, Journaux Officiels, 2010.
- CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (commission temporaire), *La dépendance des personnes âgées*, Paris, Journaux Officiels, 2011.



## ANNEXES :

### **Annexe n° 1 : dossier de presse n°1** **la place du CESE dans les médias généralistes,** **quelques articles du journal *Le Monde***

*Tous ces articles sont parus dans le journal Le Monde entre 2000 et 2012, sauf mention contraire.*

#### **Article n° 1 :**

*Le CESE est un lieu légitimant pour prononcer des discours ou annoncer des réformes*

### **M. Chirac loue les vertus de la « concertation »**

Sans évoquer directement la décision du Conseil constitutionnel, Jacques Chirac a souhaité, mercredi 19 décembre, devant le Conseil économique et social, que la France retrouve « le plus vite possible un haut niveau de croissance » et a suggéré, dans cette perspective, la levée des « obstacles » qui « étouffent » les entreprises. « Je pense à notre fiscalité et à nos charges, trop lourdes », a expliqué le président. Je pense au maquis des formalités administratives et réglementaires. (...) Je pense aussi aux réformes nécessaires pour consolider notre pacte social et notamment à la sauvegarde de nos retraites par répartition. » Le président, faisant référence aux négociations sur le modèle de concertation sociale du type plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), a expliqué : « Nous avons des partenaires sociaux responsables. (...) Nous devons mettre la concertation et le dialogue au cœur de nos processus de décision. Il n'y a pas de réforme possible ni de réforme réussie sans l'adhésion des acteurs de la société. »

#### **Article n° 2 :**

*Idem*

### **Suppression progressive de la contribution Delalande**

DANS le cadre du nouveau projet de loi « pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié », le gouvernement a rajouté une série de dispositions sans rapport avec le sujet initial.

Ainsi, en est-il de la suppression de la contribution Delalande - instituée en 1987. Celle-ci est acquittée par les entreprises qui licencient un travailleur âgé de plus de 50 ans. Cette suppression sera conduite en deux temps : dès la parution de la loi, aucune embauche d'un salarié de plus de 45 ans ne sera passible de la contribution en cas de rupture de contrat. Enfin, la contribution Delalande sera définitivement supprimée à compter du 1er janvier 2010.

Cette mesure additionnelle au projet de loi sur la participation fait partie du plan seniors, lui-même conçu à partir de l'accord interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux le 13 octobre 2005, **plan qui doit être présenté par le premier ministre, le 6 juin, lors d'une conférence nationale sur ce thème au Conseil économique et social.**

### Article n°3 :

*Annonce politique de saisie du CESE pour satisfaire une demande et en tirer de la légitimité*

## **La trêve hivernale offre un répit aux personnes menacées d'expulsion locative**

Le Monde.fr avec AFP | 01.11.06 | 15h50 • Mis à jour le 01.11.06 | 17h45

*"Des dizaines de milliers de ménages vont dormir sans la crainte d'être réveillés par l'huissier et la police, et être mis à la porte de leur logement, sans relogement, jusqu'au 16 mars", a souligné l'association Droit au logement (DAL), mardi 31 octobre, à la veille de la trêve hivernale des expulsions. En principe, avec cette mesure datant de 1951, plus personne ne peut être mis à la porte de son logement avant le 16 mars. Cependant, il existe des exceptions, notamment pour les squats, depuis l'introduction, en 1991, d'un article dans le code de la construction et de l'habitation : les dispositions "ne sont toutefois pas applicables lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque ceux-ci sont situés dans un immeuble ayant fait l'objet d'un arrêté de péril".*

Dans un contexte marqué par la cherté des loyers et la pénurie des logements disponibles, le DAL a salué la fin de "la saison des expulsions", affirmant que "cette année, plus que les années précédentes, des familles et des personnes confrontées à la spéculation immobilière et à la flambée des loyers ont été jetées dehors". Le ministère de la justice avait indiqué vendredi que 99 768 décisions d'expulsion avaient été prononcées en 2005 par les tribunaux, contre 103 285 en 2004 et 94 743 en 2003. Un nombre qui demeure cependant beaucoup trop élevé pour les associations. La Fondation Abbé-Pierre s'est ainsi inquiétée du "maintien à un niveau alarmant des décisions d'expulsion".

**UN MILLION DE PERSONNES SANS LOGEMENT**

"Tant qu'une politique vigoureuse de relance du logement locatif à caractère social ne sera pas engagée, qu'aucune intervention publique ne viendra réguler les dérives du marché immobilier, et qu'une meilleure prise en compte des situations des ménages en difficulté ne sera pas mise en place, on ne peut espérer aucune amélioration pour les centaines de milliers de ménages vivant en situation de réelle fragilité", a affirmé la Fondation.

L'association ATD-Quart Monde s'inquiète également du nombre de mal-logés en France et du manque de politique à long terme. "Trois millions de personnes sont dans des situations de logement difficiles, dont près d'un million n'ont pas de logement, ou en tout cas pas un 'chez-soi', et environ 100 000 personnes vivent à la rue", s'alarme son président, Pierre Saglio. Selon une enquête de l'Insee publiée jeudi, 800 000 personnes ont dû séjourner au moins une fois dans la rue ou dans un centre. Et les SDF sont loin d'être tous sans travail : un tiers a un emploi, majoritairement comme ouvrier ou employé sans qualification, selon la même étude.

A l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère, en octobre, plusieurs associations ATD-Quart Monde, Amnesty International, le Secours catholique et Action mondiale contre la pauvreté, qui regroupe 68 associations ont renouvelé leur revendication d'un "droit au logement opposable", qui permettrait aux sans logis ou aux mal logés de se tourner vers la justice en l'absence de solution. Une idée qui fait son chemin chez les politiques. Le président de l'UMP, Nicolas Sarkozy, s'est récemment prononcé pour, et le projet socialiste pour la présidentielle 2007 prévoit de demander un rapport au Conseil économique et social sur sa "mise en oeuvre".

#### Article n° 4 :

*Idem*

## M. Raffarin annonce des initiatives contre l'exclusion

Le Monde.fr | 06.04.06 | 12h27 • Mis à jour le 06.04.06 | 12h28

En déplacement dans le Haut-Rhin vendredi 31 mai, Jean-Pierre Raffarin l'a assuré : la « position du gouvernement » quant à un éventuel « coup de pouce » au smic, le 1er juillet, « n'est pas arrêtée ». Dans un entretien publié samedi 1er juin dans Ouest-France, le premier ministre affirme toutefois qu'il « ne saurait être question d'évoquer un "coup de pouce" » au smic « sans en mesurer les conséquences sur la situation économique et surtout sur l'emploi ». M. Raffarin évoque de nouveau la nécessité d'harmoniser les smic, rappelant qu'il a demandé au Conseil économique et social de lui faire des propositions en ce sens.

Remplaçant le chef de l'Etat, qui avait initialement envisagé de se rendre sur place, le premier ministre a effectué, à Cernay, son troisième déplacement en compagnie de l'un de ses ministres, cette fois Dominique Versini. Hormis - sécurité oblige - un passage dans le métro parisien avec Nicolas Sarkozy, M. Raffarin tient manifestement à faire connaître ses ministres « d'ouverture ». Il était au Havre, le 18 mai, en compagnie du ministre de la jeunesse et de l'éducation, Luc Ferry. Samedi 1er juin, il devait se rendre à Issy-les-Moulineaux

(Hauts-de-Seine) avec Tokia Saïfi, secrétaire d'Etat au développement durable.

La secrétaire d'Etat à la lutte contre la précarité et l'exclusion, ancienne directrice générale du SAMU social de Paris a apprécié. « Savoir que l'un des premiers voyages du premier ministre se fait avec moi est un signe », confiait Mme Versini, sans regretter le moins du monde que ses propres mots aient été confinés au huis-clos d'une table ronde. « Le premier ministre a été le bon porte-parole des sans-voix », soulignait-elle en regagnant l'aéroport.

Dénonçant un « véritable échec social » en France, le « porte-parole des sans-voix » a évoqué, devant quelque trois cents personnes, plusieurs « initiatives » contre l'exclusion : outre la décentralisation, qu'il veut engager à l'automne, et la baisse des charges pour favoriser l'emploi des jeunes, le premier ministre a annoncé une accélération de la procédure du droit d'asile, accompagnée d'une aide accrue aux pays en voie de développement. Deux autres actions sont plus directement du ressort de Mme Versini. Il s'agit de la création de « résidences sociales », structures intermédiaires entre l'urgence et l'insertion, et du lancement - à partir d'expériences qui seront menées à Marseille, puis à Paris -, d'un dispositif destiné aux enfants des rues, axé à la fois sur la prévention et la répression des « réseaux mafieux et pédophiles » qui les exploitent. M. Raffarin et Mme Versini avaient entamé leur visite en inaugurant les locaux des « ateliers de Saint-André », destinés à l'insertion des handicapés. « FACE A DES RESPONSABILITES »

A neuf jours du premier tour des élections législatives, le chef du gouvernement, qui s'exprimait dans une circonscription où l'extrême droite a recueilli plus de 30 % des suffrages le 21 avril, a récusé toute « forme de triomphalisme ». « Nous sommes face à un mécontentement des Français, nous sommes face à un devoir d'action immense, et donc nous sommes face à des responsabilités », a ajouté M. Raffarin. Candidat UMP aux législatives, le maire RPR de Cernay, Michel Sordi, était omniprésent. « Sans illusion » sur le bénéfice que son adversaire pourrait retirer de ce déplacement gouvernemental, le député socialiste sortant, Jean-Pierre Beaumler, avait pris soin d'accepter une invitation conforme à « l'usage républicain ».

## Article n° 5 :

*Idem*

# Réformer le RMI pour le rendre plus « équitable »

03.08.07 | 12h31 • Mis à jour le 13.05.10 | 23h29

IL Y A PRÈS D'UN AN, la sénatrice Valérie Létard (Union centriste-UDF, Nord) rendait un rapport remarqué sur les « incohérences » et les « effets pervers » des minima sociaux ( Le Monde du 20 mai 2005).

Aujourd'hui, la parlementaire prolonge sa démarche en présentant les grandes lignes d'une proposition de loi qui vise à rendre ces dispositifs plus « équitables » et « plus favorables au retour à l'emploi ».

Fruit de nombreuses auditions et visites sur le terrain, son texte n'est qu'une « base de travail », comme elle l'a

précisé le 13 avril, mais il devrait être déposé sur le bureau du Sénat « très probablement avant le début de l'été », après consultation du Conseil économique et social et des autres « partenaires concernés ».

Plus de trois millions de personnes perçoivent l'un des neuf minima sociaux mis en place après la Libération (allocation supplémentaire vieillesse, revenu minimum d'insertion...). Le fait même de toucher l'une de ces prestations ouvre droit à d'autres aides de la collectivité (exonérations fiscales, « prime de Noël », etc.), qui peuvent varier suivant le minimum versé.

Mme Létard souhaite que ces « droits connexes » puissent également être accordés aux salariés, dès lors que leurs ressources sont identiques à celles des bénéficiaires des minima sociaux. Il s'agit d'une mesure d'« équité », qui cherche aussi à encourager la reprise d'activité : certains allocataires de minima hésitent à accepter un emploi, de peur de perdre ces « droits connexes ». Ces derniers ne doivent donc plus être attachés à un statut, aux yeux de la sénatrice, mais accordés en fonction du niveau de ressources.

Mme Létard a constaté, par ailleurs, que les personnes éloignées du monde du travail se réinsèrent après une succession de contrats précaires entrecoupés de période d'inactivité. Pour « sécuriser » leurs parcours, elle recommande de « supprimer les délais de carence qui existent aujourd'hui entre la fin d'une période de travail et le retour aux minima sociaux ».

Enfin, la parlementaire insiste sur les vertus de « l'accompagnement social et professionnel ». Un exemple : même s'ils demeurent sans doute perfectibles, les contrats d'insertion permettent aux RMistes de mieux connaître leurs droits et les amènent à « mobiliser » des dispositifs de retour à l'emploi (intéressement, contrats aidés...).

Mme Létard suggère, en conséquence, de « rendre obligatoire la conclusion d'un contrat d'insertion » pour les personnes percevant l'allocation de parent isolé.

## **Article n°6 :**

*Le CESE est associé à une image de sérieux*

## **Un grand chantier de démolition**

Si le projet de loi sur la recherche est voté en l'état, cette loi résoudra les problèmes de la recherche en France aussi efficacement que Jacques Chirac a réussi à réduire la fracture sociale en deux septennats. Ce sera un échec terrible, et prévisible. Ce projet dissimule les intentions véritables de ses auteurs, qui refusent de prendre les mesures énergiques et courageuses qui seraient nécessaires.

Le gouvernement ment lorsqu'il continue d'affirmer qu'il vise l'objectif européen fixé à Lisbonne (Portugal), qui consiste à porter à 3 % du PIB la part de l'effort de recherche en 2010. Cet objectif est abandonné. En effet, le financement public de la recherche - recherche publique, enseignement supérieur, aides à la recherche privée - est programmé pour passer de 20 milliards d'euros en 2005 à 24 en 2010 (+ 4% par an). Cela stabilisera à peine l'effort relatif actuel, si on tient compte de l'inflation et de la croissance du PIB (2 % par an en moyenne prévus

pour l'une et l'autre). L'essentiel de cette faible progression budgétaire est assis sur les produits de privatisations, ressources par nature difficilement prévisibles.

Le gouvernement prétend vouloir augmenter l'attractivité des métiers scientifiques, et y mettre les moyens. C'est un autre mensonge. La loi d'orientation et de programmation de la recherche était censée avoir un ambitieux plan pluriannuel pour l'emploi scientifique. Or le projet de loi ne prévoit pas de programmation des emplois au-delà de 2006 ! Des signaux très forts étaient nécessaires pour attirer les étudiants vers le doctorat : il aurait fallu revaloriser fortement le montant des allocations de thèses (inférieures aujourd'hui au SMIC), offrir des emplois aux jeunes docteurs dont nous disposons encore avant qu'ils ne s'expatrient, et améliorer l'attractivité des carrières, en particulier à leur début. Les réponses à ces questions sont quelques demi-mesures, dérisoires face aux enjeux réels.

Le gouvernement affirme vouloir soutenir l'ensemble de la recherche, depuis ses aspects les plus fondamentaux jusqu'à l'innovation. La réalité est tout autre : sa seule priorité, c'est l'innovation. On ne compte plus le nombre de pôles de compétitivité qui ont été télévisuellement inaugurés par le président de la République ou par un ministre. C'est sur l'aide au privé que se concentre la faible croissance globale prévue, alors que la part des moyens affectés à la recherche publique et aux universités, par rapport au PIB, baissera ! Pire, les modalités d'incitation à l'investissement R & D (recherche et développement) - notamment les dégrèvements fiscaux - n'ont qu'un très faible effet d'entraînement sur le financement privé. Surtout, il est totalement absurde et inopérant de prétendre développer la recherche industrielle en étouffant les recherches fondamentales, indispensables aux grandes ruptures technologiques futures.

Le gouvernement affirmait vouloir rendre le système de recherche plus lisible. Or, sans en supprimer aucune, il a multiplié les structures nouvelles : pôles de compétitivité, pôles de recherche et d'enseignement supérieur, campus, Agence pour l'innovation industrielle (AII), Agence nationale pour la recherche (ANR). Au sommet du nouveau dispositif qui structure la recherche publique, un Haut Conseil à la recherche et à la technologie composé de 20 membres, tous nommés, sans capacité d'autosaisine et sans obligation que leurs avis soient systématiquement rendus publics. Au centre du dispositif, l'ANR, contrôlée par le ministère. Elle a le quasi-monopole des fonds incitatifs, et donc de la politique de recherche.

A côté du dispositif, l'Agence d'évaluation de la recherche. Elle est chargée de juger désormais les laboratoires et les individus, non plus sur une base scientifique, mais sur une base « stratégique » : la conformité de leurs recherches aux objectifs technocratiques. Dans cet engrenage, on voit mal ce qui reste à la société et au Parlement dans la détermination des grands choix, et la marge d'initiative scientifique qui restera, à terme, aux chercheurs.

La création de nombreuses nouvelles structures, qui rendent le système encore plus illisible, n'est pas une erreur. Cette opacité supplémentaire sert à dissimuler un objectif inavoué : faire dépérir les structures actuelles. C'est un vrai chantier de démolition des organismes et des universités qui est mis en place via les nouveaux modes de financement. Avec des budgets stagnants, face à des agences surdimensionnées qui poussent comme des champignons, ils perdront tout rôle significatif dans la politique scientifique et seront confinés au financement des locaux, des appareillages coûteux et à la rémunération du personnel statutaire (dont l'importance relative ira décroissant, car les agences ne recruteront que des CDD, sans perspective d'avenir).

Ils supporteront 90 % du coût global de la recherche sans pouvoir influencer sur son orientation, qui ne dépendra

plus que du financement marginal, mais vital, des appels d'offres des nouvelles structures (ANR, AII, campus d'excellence, pôles de compétitivité) sur quelques thèmes décidés par le gouvernement. En enlevant aux laboratoires toute visibilité à terme de leur activité, ce système des contrats à durée limitée étouffera les thématiques qui ne sont pas à la mode mais qui pourraient s'avérer très importantes demain. Ce sera alors trop tard.

Les états généraux de la recherche avaient placé les universités au centre de leurs propositions : mise à niveau des moyens, possibilités accrues pour les universitaires de faire de la recherche, fort renforcement de l'évaluation, partenariats plus équilibrés et, dans ce contexte, gestion scientifique par les universités de leur propre budget recherche. Mais seule l'idée d'autonomie de gestion est retenue - bien que dévoyée - dans le « pacte » pour la recherche. Sans moyens nouveaux, et privées de l'appui d'organismes qui auront été fortement affaiblis, seules quelques universités pourront surnager dans la course aux contrats et aux labels prétendus d'excellence, délivrés par le gouvernement. L'amplification de la fracture universitaire qui en résultera est aux antipodes de ce que proposaient les états généraux : une mise en réseau par des pôles de recherche et d'enseignements supérieurs (PRES), tirant l'ensemble du système vers le haut en favorisant les coopérations régionales.

Manifeste dans ce projet de loi, le refus, obtus, du gouvernement d'être à l'écoute des citoyens est lourd de conséquences. **Même le très mesuré Conseil économique et social (CES) vient de rendre, sur cette loi, un avis qui rejoint nombre de nos critiques** (sur l'insuffisance de l'effort global, l'absence de plan pluriannuel pour l'emploi, le mode de fonctionnement du Haut Conseil, etc.). Nul ne se fait d'illusions sur la capacité de ce gouvernement à en tenir compte. Il faut donc, et c'est une responsabilité collective, que tous ceux qui se sentent concernés par la recherche disent leur refus de cette loi. Les élus de la nation, à l'Assemblée nationale et au Sénat, sauront-ils entendre leurs concitoyens ? Auront-ils le courage de s'en faire l'écho, de dire fortement pourquoi ce projet de loi serait désastreux pour notre pays ?

## **Article n°7 :**

*Les préconisations du CESE ne s'imposent pas*

## **Premier bilan de l'Agence de la recherche**

« LA PREUVE est faite que ça fonctionne ! » Présentant un bilan préliminaire de l'action de l'Agence nationale de la recherche (ANR), mardi 15 novembre, François Goulard, ministre délégué à la recherche, s'est félicité de voir ce « nouvel intervenant être opérationnel en quelques mois ». Il a aussi répondu à un certain nombre de critiques à l'endroit de l'ANR.

Mise en place en février, cette pièce maîtresse de la politique de recherche sur projet voulue par le gouvernement financera une première vague de 1 500 projets d'une durée de trois ans maximum, pour un montant de 560 millions d'euros. Au total, 4 500 équipes, dont 800 entreprises, bénéficient de ces crédits, le CNRS en recueillant 30 %, suivi par le secteur privé (19 %). Les fonds, qui ont commencé à parvenir aux laboratoires, devraient être

distribués d'ici la fin décembre. En 2006, l'ANR sera dotée de 800 millions d'euros, et de plus d'un milliard d'euros « en régime permanent », prévoit le ministre.

Après avoir lancé 35 appels à projet en avril, l'ANR a reçu quelque 5 400 propositions dont le financement intégral aurait représenté un montant de 2,4 milliards d'euros. « Un quart de ces projets sont financés, ce qui représente un bon calibrage », a estimé Gilles Bloch, directeur de l'ANR.

Le secteur Matière et information recevra 130 millions d'euros pour 220 projets. Viennent ensuite : Biologie et santé (110 millions d'euros, 270 projets) ; Energie durable et environnement (100 millions d'euros, 150 projets) ; Ecosystèmes et développement durable (47 millions d'euros, 120 projets). Enfin, les sciences humaines et sociales devraient récolter quelque 25 millions d'euros, mais au titre des « programmes blancs » faisant partie du volet non thématique des financements de l'ANR. Dotée de 170 millions d'euros pour 670 projets, cette ligne comprenait aussi le financement de « chaires d'excellence » et de projets « jeunes chercheurs ».

#### PROGRESSION DE PRÈS DE 3 %

La sélection, confiée à un comité d'évaluation constitué de scientifiques du public et du privé, prévoyait un premier tri. Le choix final est revenu à la direction de l'ANR. François Goulard juge que la création d'un comité scientifique au sein de l'ANR, préconisée par le Conseil économique et social, ne s'impose pas. « Il faut une intervention, que je revendique, des pouvoirs publics dans le choix des thématiques de recherche », a-t-il insisté, rappelant que le projet de loi présenté fin novembre au Parlement prévoit un Haut Conseil de la recherche, où « cet éclairage doit être donné ».

Le mouvement Sauvons la recherche (SLR) critique l'ANR, « destinée, selon lui, à étouffer les grands organismes ». Si nombre de chercheurs, y compris à SLR, ont déposé - et obtenu - des demandes de financement de l'ANR, c'est en raison « du manque cruel de crédits disponibles dans les laboratoires ». Certains bénéficiaires ont décidé de reverser une part des crédits à leur laboratoire. Cette rupture avec la logique de l'ANR n'effarouche pas François Goulard. « J'ai suggéré cette idée il y a plusieurs mois, a-t-il indiqué. Il n'est pas inapproprié qu'une part de financement du projet soit affecté à l'organisme qui abrite l'équipe. » Le ministre dément toute annulation de crédits aux grands organismes. « Il s'agit d'une lecture trop superficielle de modifications du taux de TVA. a-t-il assuré. Tout compte fait, les dotations des organismes progresseront de près de 3 % . »

#### **Article n° 8 :**

*Les préconisations du CESE peuvent être critiquées*

## **Sécurité renforcée**

EN MATIÈRE de transmission d'entreprises, l'évaluation des titres de sociétés non cotées est un sujet particulièrement sensible. Il donne lieu à de nombreuses divergences entre l'administration et les contribuables.



Créée en 1998, la procédure de « rescrit », portant sur la valeur d'une entreprise qui fait l'objet d'une donation, a été mise en place parallèlement à un certain nombre de mesures permettant de réduire le coût fiscal des donations.

Cette procédure du « rescrit-valeur » permet à tout chef d'entreprise qui souhaite donner tout ou partie de son outil de travail de consulter l'administration sur la valeur à laquelle il estime son entreprise. En cas d'accord de l'administration, il a trois mois pour passer l'acte de donation, sans que celle-ci puisse remettre en question ultérieurement la valeur.

Les modalités techniques ont été conçues en concertation avec les organisations professionnelles pour offrir le maximum de sécurité juridique aux usagers. Il existe ainsi un interlocuteur unique dans chaque département pour faciliter le dialogue avec le chef d'entreprise et ses conseils. Un cahier des charges expose l'ensemble des documents que le patron doit fournir à l'appui de sa demande. En cas de divergences, une phase orale est aussi systématiquement organisée.

Dans une instruction du 20 octobre 2005, l'administration s'engage dorénavant à répondre dans les six mois à toutes les demandes de rescrit qui lui parviendront. Son silence ne vaut bien sûr pas accord tacite sur la valeur proposée par le chef d'entreprise.

Dans un rapport adopté le 15 décembre 2004 et intitulé « La transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et des services », le Conseil économique et social avait préconisé notamment d'améliorer les procédures d'évaluation de l'entreprise. Il suggérait de ne plus circonscrire le rescrit-valeur aux donations d'entreprises, mais de l'étendre aux cessions d'entreprises.

#### REMISE EN QUESTION RARE

Le ministre des PME, Renaud Dutreil, a fait savoir, le 13 décembre 2005, que cette idée n'était pas opportune.

Selon lui, le prix de vente d'une entreprise découle de l'accord entre l'acheteur et le vendeur, si bien que sa remise en question par l'administration fiscale est peu fréquente et ne concerne que des cessions nettement sous-évaluées.

L'avantage que retireraient les entreprises d'une telle mesure serait limité. Et, corrélativement, l'accroissement des demandes viendrait sensiblement alourdir le travail des services des impôts.

#### Article n° 9 :

*Utilisation stratégique et politique du CESE, montrer du volontarisme politique en le saisissant*

*Le Figaro*

8 juillet 2004

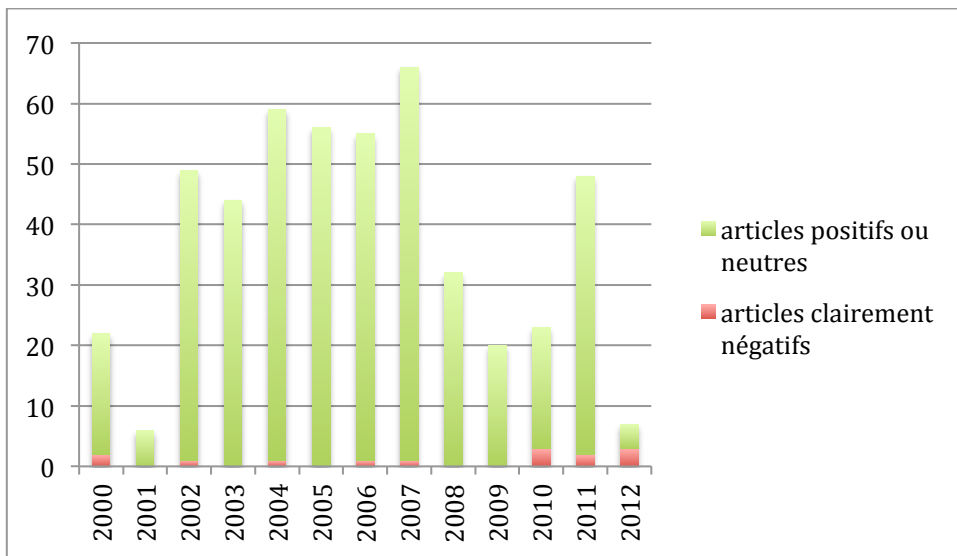
**Cohésion sociale : Borloo veut aller vite**

Devoirs de vacances pour le **Conseil économique et social**, saisi aujourd'hui pour **avis** par le gouvernement du plan national de cohésion sociale. Jean-Louis Borloo a présenté hier son architecture devant l'assemblée plénière du CES, et réaffirmé la priorité du retour à l'activité pour ceux qui en sont exclus depuis longtemps. Cela passe notamment par l'alternance, le nouveau contrat d'activité et les maisons de l'emploi qui auront notamment pour mission de suivre individuellement les chômeurs, a détaillé le ministre. En réponse à un représentant syndical qui se faisait l'écho des inquiétudes du terrain sur la mise en place du plan et une certaine «précipitation», le ministre a affirmé qu'il fallait «quand même que ça avance», et «vite».



**Annexe n° 2 : statistiques relatives au traitement journalistique**

| année | articles clairement négatifs | articles positifs ou neutres | total |
|-------|------------------------------|------------------------------|-------|
| 2000  | 2                            | 20                           | 22    |
| 2001  |                              | 6                            | 6     |
| 2002  | 1                            | 48                           | 49    |
| 2003  |                              | 44                           | 44    |
| 2004  | 1                            | 58                           | 59    |
| 2005  |                              | 56                           | 56    |
| 2006  | 1                            | 54                           | 55    |
| 2007  | 1                            | 65                           | 66    |
| 2008  |                              | 32                           | 32    |
| 2009  |                              | 20                           | 20    |
| 2010  | 3                            | 20                           | 23    |
| 2011  | 2                            | 46                           | 48    |
| 2012  | 3                            | 4                            | 7     |
| total | 14                           | 473                          | 487   |



| période (5 ans) | articles négatifs | article neutres | pourcentage articles négatifs : |
|-----------------|-------------------|-----------------|---------------------------------|
| 2003-2007       | 3                 | 277             | 1,1                             |
| 2008-2012       | 8                 | 122             | 6,6                             |



### **Annexe n°3 : liste des groupes**

- Groupe CFDT
- Groupe CFE-CGC
- Groupe CFTC
- Groupe CGT
- Groupe CGT-FO
- Groupe de l'agriculture
- Groupe de l'artisanat
- Groupe de l'outre-mer
- Groupe de la coopération
- Groupe de la mutualité
- Groupe des associations
- Groupe des entreprises
- Groupe des organisations étudiantes et mouvements de la jeunesse
- Groupe des personnalités qualifiées
- Groupe des professions libérales
- Groupe environnement et nature
- Groupe UNAF
- Groupe UNSA

## **Annexe n°4 : scrutin de l'avis sur le travail de nuit**

### SCRUTIN

#### **Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis**

*Nombre de votants.....163*

*Ont voté pour .....95*

*Ont voté contre .....20*

*Se sont abstenus.....48*

**Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.**

#### **Ont voté pour : 95**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Lépine, Rougier. *Groupe des associations* - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq,

Pascal, Roirant.

*Groupe de la CFDT* - Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Prévost, MM. Vandeweege, Vérolet.

*Groupe de la CFE-CGC* - MM. Garnier, Labrune, Saubert, Mme Viguière, M. Walter.

*Groupe de la CGT* - Mmes Chay, Crosemarié, MM. Dellacherie, Delmas, Durand, Mme Geng, MM. Larose, Lepaon, Michel, Prada, Rozet.

*Groupe de la CGT-FO* - Mme Boutaric, MM. Daudigny, Devy, Hotte, Lemercier, Mmes Medeuf-Andrieu, Perray, M. Porte, Mme Pungier, MM. Reynaud, Veyrier.

*Groupe de la coopération* - M. Dezellus, Mme Lienemann. *Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne*

*et du logement* - Mme Bourven, M. Feltz.

*Groupe de la mutualité* - MM. Davant, Laxalt, Ronat.

*Groupe de l'Outre-mer* - MM. Ledée, Omarjee, Osénat, Paoletti, Paul, Penchard, Radjou.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Aurelli, Boisgontier, Cannac, Decagny, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Figeac, Gentilini, Mme

Grard, M. Hochart, Mme Kristeva-Joyaux, MM. Mandinaud, Masanet, Massoni, Roulleau, Roussin, Sylla, Mme Tjibaou, M. Valletoux,.

*Groupe de l'UNAF* - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

I - 52 *Groupe de l'UNSA* - MM. Duron, Grosset, Martin-Chauffier.

**Ont voté contre : 20**

*Groupe des entreprises privées* - Mme Bel, MM. Creyssel, Daguin, Mme Felzines, MM. Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veysset.

**Se sont abstenus : 48**

*Groupe de l'agriculture* - MM. Aussat, Baucherel, de Benoist, Boisson, Cazaubon, Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lapalus, Pelhate, Pinta, Sander, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

*Groupe de l'artisanat* - MM. Lardin, Liébus, Martin, Paillason, Perrin. *Groupe de la CFTC* - M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Louis,

Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

*Groupe de la coopération* - MM. Budin, Fritsch, Grallet, Lenancker, Thibous, Zehr.

*Groupe des entreprises publiques* - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Duport, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff, Marembaud.

*Groupe des personnalités qualifiées* - MM. Aillagon, Geveaux, Mme Rolland du Roscoät, M. Vigier.

*Groupe des professions libérales* - M. Capdeville, Mme Socquet-Clerc Lafont.



## **Annexe n° 5 : Offre de stage pour l'enquête d'influence**

### **Offre de stage : étude d'impact des propositions du CESE (1999-2011)**

Durée du stage : quatre mois environ (ajustable/reconductible)

Lieu du stage : Palais d'Iéna, 75 016

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) connaît actuellement un nouvel élan sous la présidence de Monsieur Jean-Pierre DELEVOYE, maire de Bapaume, médiateur de la République (2004-2011), Ministre de la fonction publique (2002-2004), ancien parlementaire, président de l'Association des maires de France (1992-2002).

L'Institution pouvait jusqu'à présent être saisie par le Gouvernement pour donner son avis sur les projets de loi, d'ordonnance, de décret. Elle se doit de l'être sur les grandes orientations de la politique économique, sociale et environnementale de la France. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, elle s'est vu attribuer de nouvelles compétences à travers la saisine parlementaire et, par voie de pétition, la saisine citoyenne. Son rôle de conseil et de veille, auprès des pouvoirs publics et en lien avec la société, s'en trouve par conséquent renforcé.

Force de proposition de la société civile organisée, la prospective et l'évaluation des politiques publiques relèvent de sa compétence.

Le fonctionnement du CESE est proche de celui des assemblées parlementaires. Il se réunit en Assemblée plénière deux fois par mois pour voter les projets d'avis présentés par les sections et les délégations. Le ministre concerné par le sujet inscrit à l'ordre du jour assiste généralement à l'assemblée plénière et participe au débat.

Sous la responsabilité de Monsieur François Rachline, conseiller spécial du Président, professeur d'économie à Sciences-Po, le stagiaire se verra confier la **poursuite d'une étude d'impact de l'activité du Conseil sur la société française**, au cœur de l'actualité juridique, économique, sociale et environnementale. Le stage constitue également une excellente opportunité de découvrir comment une institution représentative de la société française peut influencer la vie des Français.

#### **Sa mission, dans la lignée du travail du stagiaire précédent, sera de :**

- Retracer le destin de chacune des propositions déjà identifiées, depuis 1999, selon une méthode orientée vers la production de statistiques et l'analyse des résultats
- Présenter la synthèse du travail aux conseillers
- Prévoir l'actualisation future

#### **Profil recherché :**

- Goût et aptitude à la recherche sur Internet
- Formation économique/juridique
- Maîtrise de l'outil informatique

## **Annexe n° 6 : liste des personnes rencontrées**

- Monsieur Yves Cannac, ancien conseiller au CESE – *Entretien retranscrit*
- Madame Christel Prado, conseillère au CESE, rapporteure de l'avis en cours sur le coût économique et social de l'autisme – *Entretien retranscrit*
- Monsieur Arnaud Massip, administrateur adjoint de la section des activités économiques – *Entretien retranscrit*
- Monsieur Philippe de Ratuld, administrateur de la section des activités économiques – *Entretien Retranscrit*
- Madame Anna Khatchatrian, secrétaire de la section des activités économiques
- Madame Monique Boutrand, conseillère du groupe CFDT, membre de la section des activités économiques – *Entretien retranscrit*
- Madame Carla Saglietti, chef de la mission INSEE au CESE – *Entretien retranscrit*
- Madame Christine Delière, secrétaire de la section des affaires sociales et de la santé – *Entretien retranscrit*
- Madame Marie-Grâce Lux, administratrice de la section des affaires sociales et de la santé – *Entretien retranscrit*
- Madame Yolande Briand, présidente du groupe CFDT, membre de la section des affaires sociales et de la santé – *Entretien retranscrit*
- Messieurs Didier Mariani et Serge Peron, administrateur adjoint et administrateur de la section de l'agriculture – *Entretien retranscrit*
- Madame Elisabeth Divoy, administratrice de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité
- Madame Nelly Sauvage, secrétaire de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité
- Madame Geneviève Bel, conseillère du groupe des entreprises, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité
- Monsieur Hervé Letrionnaire, chef du service édition et documentation
- Madame Nathalie Dantier, secrétaire du service édition et documentation
- Madame Alexandra Texier, chargée de production digitale
- Monsieur François Rachline, conseiller spécial du Président

- Madame Christine Tendel, directrice de la communication, Conseiller Presse du Président