

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX



École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Centre Emile Durkheim

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL REGIONAL : ASSEMBLEE DU DIALOGUE DES INTERETS ORGANISES DANS LA REGION

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Thierry BERTHET

présentée et soutenue publiquement
le 19 décembre 2014 par

Amandine BRIZIO

19 décembre 2014

Composition du jury :

M. Thierry BERTHET, Directeur de recherche CNRS, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux; Directeur de thèse

M. Olivier NAY, Professeur des Universités, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, *rapporteur*

M. Michael KEATING, Professor of politics, University of Aberdeen, *rapporteur*

M. Luc PABOEUF, Président du Conseil économique, social et environnemental régional d'Aquitaine

M. Jacques PALARD, Directeur de recherche CNRS, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux

M. Antoine ROGER, Professeur des Universités, Centre Emile Durkheim, Sciences Po Bordeaux

RESUME en français

Ce travail de thèse sur les Conseils économiques, sociaux, et environnementaux régionaux entend répondre à la question des modalités par lesquelles ces assemblées opèrent l'intermédiation entre les différents univers institutionnels de l'espace public régional. Ces assemblées socioprofessionnelles consultatives sont un espace d'échanges transversaux entre des responsables politiques régionaux et des représentants de groupes d'intérêt venus d'univers très variés, opérée par le biais de la rédaction collective d'avis et de rapports destinées à représenter les intérêts et à produire une expertise sur les problèmes publics de la Région. En sus de son rôle formel, quoique limité, de consultation des intérêts socio-économiques dans le cadre de la prise de décision du Conseil régional, le CESER participe ainsi à la structuration et à l'institutionnalisation des groupes d'intérêt sur le territoire régional, et à la diffusion de représentations partagées issues de la délibération.

TITRE en anglais

The *Conseil économique, social et environnemental régional* : an assembly of dialogue between organised interests in the *Région*

RESUME en anglais

This dissertation on the Economic, Social and Environmental Regional Councils (*Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux*, or CESER) aims at addressing the question of how such assemblies can operate the intermediation of different institutional universes within the regional public space. Such consultative socio-occupational assemblies constitute an area where transversal exchanges between policy-makers and interest groups representatives from contrasting universes are realized, through the collective elaboration of opinions and reports destined to represent the interest and to produce expertise on the public problems of the regional government. In addition to its formal, yet limited, role of consulting socio-economic interests as part of the decision-making process of the *Conseil régional*, the CESER plays a role in structuring and institutionalizing the interest groups at the regional level, and in disseminating the shared representations that result from its deliberations.

MOTS-CLES en français

Conseil économique, social et environnemental régional, représentation des intérêts, intermédiaires en politique, société civile, Région, expertise, logiques délibératives

MOTS-CLES en anglais

Economic, social and environmental Council, interest representation, political intermediaries, civil society, regional government, expertise, argumentative logic

Sommaire

REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION	9
PREMIERS ELEMENTS DE DEFINITION : CE QUE LES CESER DISENT D'EUX-MEMES	10
LES CESER, OBJETS MECONNUS DE LA SOCIOLOGIE POLITIQUE	17
LE CESER, UNE ASSEMBLEE REGIONALE DE REPRESENTANTS DE GROUPES D'INTERETS	20
SUSPENDRE LA QUESTION DE L'INFLUENCE POUR AXER LE QUESTIONNEMENT SUR L'INTERMEDIATION ENTRE ESPACES SOCIAUX ET POLITIQUES AU SEIN DE L'ASSEMBLEE	25
METHODOLOGIE DE L'ENQUETE	34
<i>Le choix du cas : le CESER Aquitaine comme site d'observation privilégié..</i>	35
<i>Articuler le traitement de données quantitatives avec les méthodes d'enquête qualitatives</i>	40
1^{ERE} PARTIE : LE CESER, SECONDE ASSEMBLEE DE LA REGION : LA NEGOCIATION D'UN BICAMERALISME ASYMETRIQUE	52
1. LE DIVORCE DE LA REPRESENTATION DES INTERETS REGIONAUX ET DE LA REPRESENTATION POLITIQUE : HISTOIRE D'UNE MISE SOUS TUTELLE	58
1.1. <i>La représentation des intérêts organisés au niveau régional : un avant et un après 1982</i>	60
1.1.1. Les intérêts organisés comme première forme de représentation de la société régionale	61
1.1.2. La représentation politique et professionnelle dans les premières structures régionales de l'après-guerre : entre coopération et rivalité	64
1.1.3. La loi du 5 juillet 1972, divorce des représentations : « notables » élus contre « forces vives »	70
1.2. <i>La décentralisation et la mise sous tutelle : institutionnalisation progressive d'un pouvoir socioprofessionnel consultatif inféodé au Conseil régional</i>	73

1.2.1.	1982 ou la dé-légitimation des CCES	74
1.2.2.	L'équilibre instauré	82
1.3.	<i>Singularité du cas aquitain : une relation exemplaire entre politiques et socioprofessionnels ?</i>	<i>90</i>
1.3.1.	La représentation agricole et les instances régionales en Aquitaine : histoire d'une symbiose	92
1.3.2.	Le Comité économique et social ...et agricole	95
1.3.3.	Dispositifs et pratiques particulières	99
2.	LA NEGOCIATION DU BICAMERALISME ASYMETRIQUE	102
2.1.	<i>La consultation en direction et sous la direction du Conseil Régional</i> 105	
2.1.1.	Les avis ou la faiblesse juridique de la consultation	108
2.1.2.	L'auto-saisine : une marge de manœuvre pour s'imposer dans le jeu politique régional.....	112
2.1.3.	L'attribution des moyens de fonctionnement sous le contrôle du conseil régional	120
2.2.	<i>Négociation sa présence dans le jeu politique de la Région : interactions avec l'exécutif régional.....</i>	<i>126</i>
2.2.1.	Le directeur de l'assemblée : interface avec les services de la région	127
2.2.2.	La présidence du CESER : incarner l'institution au sein de la Région	137
2^{EME}	PARTIE : LE CESER, ARENE D'INTERMEDIATION ENTRE LES GROUPES D'INTERET ET LA REGION	151
1.	LE CESER COMME INSTRUMENT DE SELECTION DES INTERLOCUTEURS LEGITIMES	156
1.1.	<i>La procédure de désignation des membres.....</i>	<i>159</i>
1.1.1.	La procédure de nomination	160
1.1.2.	Les critères de la représentativité : le jeu des équilibres	163
1.1.2.1.	Les variables de composition du collège salarial : traduire la représentativité nationale à l'échelon régional	164

1.1.2.2.	Les variables de composition du collège patronal : représenter des secteurs d'activité économique.....	165
1.1.2.3.	Les variables de composition du collège associatif : permettre la plus grande diversité possible	167
1.1.3.	La composition comme produit de négociations multi-niveaux.	169
1.2.	<i>Une assemblée représentative</i>	176
1.2.1.	Evolutions des compositions : l'adaptation aux changements du paysage de l'action collective	177
1.2.2.	Représenter les intérêts régionalisés ou les groupes d'intérêt de la région ?	186
1.2.3.	Permanence dans la sélection du personnel politique	192
2.	UN LIEU DE PASSAGE ENTRE MILIEUX INSTITUTIONNELS	203
2.1.	<i>L'exercice du mandat représentatif</i>	205
2.1.1.	Une capacité de participation inégale.....	206
2.1.1.1.	Les différentes instances de travail des CESER	208
2.1.1.2.	Investissement inégal des instances	212
2.1.1.3.	Les facteurs de la participation.....	213
2.1.2.	Typologie des conseillers en Aquitaine.....	222
2.1.2.1.	Les différentes formes de la participation	222
2.1.2.2.	Niveaux et registres de la participation : typologie des membres du CESER	227
2.2.	<i>Les membres du CESER, entre groupes sectoriels et pratiques d'assemblée</i>	234
2.2.1.	Les conseillers du CESER : individus multipositionnés dans la régulation politique territoriale	239
2.2.2.	Une arène atypique de la représentation des intérêts	245
2.2.3.	Revêtir l'habit du CESER, ou l'apprentissage d'un rôle inédit .	251

3^{EME} PARTIE : SOCIOLOGIE D'UN ATELIER D'ECRITURE COLLECTIVE : LES CONDITIONS DE MISE EN PLACE D'UNE EXPERTISE DE CONSENSUS	257
1. LES CESER OU L'ART DE LA DELIBERATION	262
1.1. <i>Le consensus, produit d'une méthode de travail spécifique</i>	265

1.1.1.	La mise en place de méthodes de travail stabilisées	266
1.1.2.	Une méthode qui repose sur des règles implicites strictes.....	273
1.1.3.	Examen des votes en assemblée plénière : le triomphe du consensus ?	280
1.2.	<i>L'intermédiation par l'écriture : un fonctionnement favorable à la délibération</i>	287
1.2.1.	Les trois figures de l'écriture : le président, le rapporteur et le chargé de mission.....	289
1.2.1.1.	Les présidents de commission : pratiques différenciées de l'encadrement des travaux.....	291
1.2.1.2.	Les rapporteurs et les chargés de mission : la division du travail d'écriture.....	296
1.2.2.	Des conditions de travail favorables au développement de logiques délibératives.....	304
2.	UNE ASSEMBLEE DE REPRESENTANTS EN SITUATION D'EXPERTISE	312
2.1.	<i>Une assemblée tournée vers l'expertise</i>	314
2.1.1.	Entre représentation des intérêts et apport de savoirs spécialisés : l'ambiguïté constitutive de l'assemblée socioprofessionnelle régionale ..	315
2.1.2.	Une dimension experte des travaux de l'assemblée de plus en plus marquée	319
2.2.	<i>Une expertise de consensus : produire des représentations partagées et négocier le rôle du CESER dans la formulation des politiques régionales..</i>	325
2.2.1.	Une situation d'expertise particulière	326
2.2.2.	Usages stratégiques de l'expertise dans la négociation du bicaméralisme régional.....	331
CONCLUSION.....		338
LE CESER, UNE ASSEMBLEE CONSULTATIVE AU ROLE JURIDIQUEMENT FAIBLE .		341
LE CESER COMME VECTEUR DE STRUCTURATION ET D'INSTITUTIONNALISATION DES GROUPES D'INTERETS DANS L'ESPACE REGIONAL		343
POUR UNE SOCIOLOGIE DES RAPPORTS COMME PROCESSUS DE PRODUCTION DE REPRESENTATIONS PARTAGEES.....		346

BIBLIOGRAPHIE	351
TABLE DES ENCADRES.....	361
TABLE DES FIGURES.....	361
TABLE DES GRAPHIQUES	361
TABLE DES SCHEMAS.....	362
TABLE DES TABLEAUX	362
TABLE DES ANNEXES	363

Remerciements

Je tiens tout d’abord à remercier chaleureusement tous mes interlocuteurs, et particulièrement les conseillers du CESER Aquitaine qui se sont rendus disponibles et se sont prêtés de bonne grâce à mes questions.

Je souhaite aussi adresser tous mes remerciements à Luc Paboeuf et Wilfried Grounon, qui m’ont ouvert en grand les portes de leur assemblée et ont accepté de se soumettre au regard critique du chercheur : leurs éclaircissements et leurs réflexions m’ont été indispensables dans la conduite de ce travail. Je tiens également à saluer ici l’ensemble de l’équipe des services du CESER pour leur accueil. Qu’il se soit agi de répondre à mes questions, de me transmettre des documents ou même de remédier à un problème de dictaphone défaillant, ils n’ont jamais failli à m’apporter une aide précieuse.

Pour sa confiance et son indéfectible soutien, mes profonds remerciements vont à Thierry Berthet. Je souhaite à tout autre doctorant de trouver une direction aussi bienveillante et éclairée.

Je remercie également celles et ceux m’ont permis d’avancer dans ma recherche et de soumettre mon travail à nos discussions critiques : parmi eux, je souhaiter remercier l’équipe du centre associé du Céreq, Laure tout particulièrement, pour avoir éclairé mes idées et supporté mes doutes. Merci infiniment à Clara, avec qui partager un bureau a été non seulement un plaisir, mais l’occasion de nombreux échanges intellectuels. Merci également à Cécile, sans qui je n’aurais jamais découvert les joies de la sociologie quantitative. Elle a été un guide parfait dans la création du questionnaire et une relectrice exigeante de mes analyses.

Je tiens à remercier profondément Agathe, qui a traversé avec moi les moments de doute et de découragement, pour son amitié et le soutien inestimable qu’elle m’a apporté dans les derniers moments de ce travail. Cette thèse s’est nourrie des encouragements, des discussions et de l’amitié dont Stéphanie, Charlène, Nelly,

Armelle, Vincent, Alexandra, Sara, Caterina et David m'ont entouré. Je les remercie du fond du cœur d'avoir été là.

Cette thèse n'aurait pas vu le jour sans la confiance et le soutien de mes sœurs, Virginie et Marion. J'adresse enfin mes profonds remerciements à mes parents, pour leur aide indispensable, leurs constants encouragements et leur infinie patience: ils m'ont donné le goût et le courage d'entreprendre ce travail.

Introduction

Hervé Mariton, député UMP de la Drôme, disait dans une interview accordée au Figaro le 2 Novembre 2010 : « *Le seul problème, c'est que le CESE [Conseil Economique, Social et Environnemental] ne sert à rien. Il vaudrait donc mieux le supprimer.* »¹. Au cours de ce même entretien, le député mentionnait, au détour d'une phrase dans laquelle il dénonçait le coût global de cette institution, l'existence de « 30 *CESE régionaux* » pour évidemment la déplorer. Le nombre approximatif de Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux mis à part (puisque'il en existe autant que de Régions françaises, même si la Corse et les Régions et Territoire d'Outre-mer utilisent une appellation légèrement différente pour leurs assemblées économiques et sociales), ces propos soulignent ainsi que, même dans la critique et la menace de disparition, les CESER restent des institutions relativement méconnues, essentiellement perçues comme une simple déclinaison à l'échelle régionale de l'assemblée consultative de la République. Elles forment pourtant, avec le Conseil régional, un attelage singulier sur la nature duquel il est important de s'interroger.

Premiers éléments de définition : ce que les CESER disent d'eux-mêmes

Ces assemblées, composées de représentants désignés par des organismes socioprofessionnels (à savoir les organisations syndicales, patronales, les groupes issus du monde associatif) sont donc de grandes inconnues non seulement du grand public et de la classe politique française, mais également du monde académique. On dispose en effet de peu de travaux de la sociologie politique ou du droit consacrés à l'étude des CESER, ou même faisant mention de leur existence dans l'institution régionale. Finalement, ce sont les assemblées socioprofessionnelles régionales elles-mêmes qui sont la source la plus prolifique de documents présentant leurs fonctions, leurs membres, et les textes de lois encadrant leurs compétences dans l'élaboration des politiques publiques de la Région. Confrontées à la relative ignorance dans laquelle elles sont tenues, ces assemblées tendent également à développer une démarche réflexive sur leur rôle et

¹ Mariton : « Il faut supprimer le Conseil économique et social », *Le Figaro*, 2 nov. 2010.

leur mandat, organisant des colloques et des manifestations publiques destinées à explorer et expliciter la nature de leur contribution à la démocratie régionale². Le discours de l'institution sur elle-même constitue donc à notre sens un premier point de départ dans la définition de notre objet de recherche : outre qu'il constitue une précieuse source d'information sur le fonctionnement des assemblées socioprofessionnelles, il invite à une analyse critique de notions qui, si elles sont issues du champ académique et de la littérature scientifique, sont utilisées de façon polysémiques par les acteurs pour qualifier et justifier leur rôle et leur activité dans l'institution régionale. Il ne s'agit cependant pas ici d'invalidier la parole de l'acteur, ni d'ailleurs d'ignorer les effets performatifs des représentations véhiculées par ces discours. Plus encore, on se saurait distinguer d'un côté la manière dont acteurs et organisations font sens d'eux-mêmes et de leur environnement, et d'autre part une vérité objective de l'institution extérieure à ses propres acteurs. Nous ne prenons ici comme point de départ les éléments de langage les plus fréquents dans le discours des CESER sur eux-mêmes que pour porter un regard critique sur les appareils théoriques qu'ils suggèrent.

Afin de proposer une première définition de l'objet de recherche, on s'emploiera ici à présenter assez succinctement les principales caractéristiques d'un CESER, et à les mettre en relation avec les catégories et les éléments de discours issus de la littérature scientifique que les acteurs invoquent pour décrire leur activité. Il s'agit de répondre de façon succincte aux questions suivantes : qu'est-ce qu'un CESER au sein de l'institution régionale, quels sont les membres qui le composent et en quoi consistent leurs activités ? Ainsi, au-delà d'un inventaire factuel, les réponses à ces questions permettent de justifier un certain nombre de choix théoriques. A la lumière des textes encadrant le fonctionnement des CESER, ses liens avec les autres institutions régionales, les procédures de nomination de ses membres et les manifestations concrètes de leurs activités, un certain nombre d'appareillages théoriques s'avèrent inadaptés à l'objet.

² L'association nationale des CESER de France a ainsi organisé le 9 Novembre 2012 un congrès au Palais du Luxembourg pour marquer les 40 ans d'existence de l'institution (considérant que la création des CESER était intervenue en 1972, concomitamment de la loi du 5 juillet portant création des Etablissements Publics Régionaux, et des Comités économiques et sociaux composés de représentants socioprofessionnels aux côtés du Conseil régional) . Les actes de ce congrès ont fait l'objet d'une publication : CESER de France, *Les CESER ont 40 ans*, Paris, 2012, 49p.

Les CESER se présentent volontiers comme les premiers *organes de la société civile organisée* : on trouve cette formule dans la totalité des notes de présentation de l'assemblée sur les espaces internet des CESER de France. Deux éléments rhétoriques sont généralement associés à cette définition, et semblent découler de cette catégorisation : ces assemblées seraient ainsi la voix des *corps intermédiaires* de la Région, et constitueraient les premières formes de *démocratie participative* à l'échelon régional. Sans se livrer à une analyse exhaustive de ces éléments de discours, qui ont dimension de positionnement stratégique indéniable, on peut cependant interroger la pertinence du recours à la notion floue de « société civile » pour décrire les acteurs collectifs représentés sur les bancs des CESER. Ce vocabulaire mérite d'être questionné pour deux raisons : non seulement parce qu'il est porteur de très fortes connotations dans l'imaginaire politique collectif, mais également parce que son usage semble inviter à concevoir l'objet de recherche aux moyens des appareillages théoriques mobilisés dans l'étude de la participation et de la délibération. Un bref examen des organisations ayant vocation à obtenir un ou des sièges dans les CESER permet cependant d'interroger la portée descriptive et analytique des concepts de « société civile » et de « corps intermédiaires ». On soulignera de la même façon que le moyen par lequel les assemblées socioprofessionnelles régionales contribuent à la formulation des politiques publiques interroge la définition de l'objet comme dispositif de démocratie participative.

La composition des CESER a évolué très sensiblement dans le temps, mais la catégorie d'acteurs collectifs représentés par ses conseillers au cours de ses différentes versions organisationnelles a toujours impliqué une définition relativement étroite de la « société civile ». La composition initiale des assemblées socioprofessionnelles régionales, dans leurs premières formes organisationnelles, regroupait essentiellement les représentants du monde économique, issus des organismes consulaires, et du monde syndical. Les conseillers y étaient repartis en sous-ensembles en vertu d'une logique de branche ou de secteur d'activité. Une série d'arrêtés de composition et de décrets d'application entre la décennie quatre-vingt et aujourd'hui ont modifié cette logique d'organisation et de répartition :

d'une part, la division sur la base des secteurs d'activités a été abandonnée au profit d'une division entre organismes de représentation des salariés et du patronat dans des collèges, et d'autre part la dimension strictement professionnelle a été élargie au secteur associatif. Les principes qui régissent aujourd'hui l'organisation de la composition des CESER peuvent être brièvement présentés comme suit : ils sont composés pour 35% de représentants des entreprises et des activités indépendantes (Chambres consulaires, unions patronales, organisations agricoles et professionnelles, professions libérales) ; pour 35% de représentants des organisations syndicales de salariés, issus principalement des centrales syndicales représentatives CGT, CFDT, FO, CFTC, CGC, FEN; pour 25% de représentants de la vie collective (conseillers désignés par l'enseignement supérieur, la recherche, le tourisme, les associations culturelles et sociales, de protection de la nature ou des consommateurs) ; et enfin pour 5% des personnalités qualifiées nommées par le préfet de Région. Sur la base de ces principes généraux, l'attribution et la pondération des sièges accordés à chaque organisation est du ressort du préfet de Région, dans un premier arrêté de composition. Les conseillers sont choisis au sein de leur organisme mandataire par élection ou désignation, et après communication de leurs noms aux services préfectoraux, un second arrêté nominatif fixe la composition finale de l'assemblée. La composition de l'assemblée résulte ainsi d'une procédure fortement codifiée et encadrée par des critères réglementaires relativement rigides : le processus est donc assez fortement contraint, et peu évolutif dans la mesure où un nouvel arrêté préfectoral ou une décision du tribunal administratif sont nécessaires pour modifier les équilibres établis par le Préfet.

Aussi, la « société civile » représentée dans les CESER est-elle fort justement qualifiée d'*organisée*, dans la mesure où elle ne permet la participation du citoyen qu'au travers d'organisations catégorielles ou sectorielles, en grande partie issues des rangs des organisations syndicales et patronales. La sélection des organisations ayant vocation à siéger repose donc sur une définition particulièrement étroite et spécifique, fixée par voie réglementaire. La « société civile » invoquée par les CESER comme source de légitimité procède d'un double rétrécissement de sens : elle est largement dominée par une perspective néo-

corporatiste de représentation des secteurs d'activité économique et des partenaires sociaux, mais plus fondamentalement elle exclut toute forme de mouvement social ou d'action collective n'étant pas matérialisée par une organisation stabilisée et reconnue par la puissance publique. En ce sens, et même sans explorer plus avant la polysémie du terme, la valeur descriptive du terme de « société civile » se trouve largement limitée. Ce vocable mérite davantage d'être analysé en tant qu'élément de rhétorique politique, dont la formation et les usages, mais plus encore l'articulation avec le discours de la démocratie participative, revêtent alors un pouvoir explicatif.

Une autre difficulté découle de l'usage de la notion de *corps intermédiaires* : elle tend à occulter la diversité des formes organisationnelles et des catégories ou des causes défendues par les organismes représentés dans les CESER, et plus encore à masquer la dimension de concurrence ou de conflit existant au sein de cet ensemble. Définis par Pierre Rosanvallon comme des institutions de l'interaction³, les corps intermédiaires forment une vaste nébuleuse autour de plusieurs pôles. Un premier pôle s'articule autour des associations d'intérêts liées à des enjeux économiques, qui peuvent défendre un intérêt collectif comme les syndicats patronaux ou les organisations de salariés. Un autre pôle est celui du monde consulaire, constitué des réseaux maillant les territoires des chambres de commerce et d'industrie, d'artisanat et des métiers, d'agriculture. Un dernier pôle regroupe des organisations telles que les ordres professionnels, les comices agricoles, des conseils et commissions, les fondations et organisations non gouvernementales de défense d'une cause ou d'une catégorie sociale... Ces corps intermédiaires se caractérisent donc par des missions d'intérêt général et le but non lucratif de leurs actions. Ils sont reconnus par la loi, mais organisés, sauf exception, indépendamment de l'Etat. L'expression de corps intermédiaire offre effectivement l'intérêt de proposer une catégorie générale pour qualifier les diverses organisations présentes dans la composition des CESER. Cependant, on avancera que le concept de groupe d'intérêt, sans minorer la dimension de conflit et de négociation entre organismes concurrents, satisfait également cet objectif :

³ Pierre ROSANVALLON, *Leçon inaugurale faite le jeudi 28 mars 2002*, Paris, Collège de France, 2002, 39 p. p7

les membres du CESER peuvent ainsi être efficacement décrits comme des représentants de groupes d'intérêts, au sens wébérien de *Verband*, c'est-à-dire d'une organisation structurée, présentant des formes d'encadrement des comportements collectifs et des dirigeants, s'intégrant à des relations sociales externes (en particulier avec les autorités publiques)⁴.

Enfin, le discours de célébration de la démocratie participative employé pour décrire la contribution des CESER à la décision politique doit être examiné à la lumière des formes concrètes du travail politique de l'assemblée. Les CESER exercent leur fonction à travers la publication de rapports basés sur des auditions et des consultations d'experts d'une part, et par l'émission d'avis sur les politiques du Conseil Régional d'autre part. Ces rapports et avis sont émis soit après la saisine du Conseil par le Président de Région, soit sous le régime de l'auto-saisine de l'assemblée, et sont strictement consultatifs du point de vue de la prise de décision des élus du Conseil régional. Trois types de procédure génèrent la rédaction d'un texte statutaire voté en formation plénière de l'assemblée socioprofessionnelle : la première est qualifiée de saisine obligatoire, dans laquelle le Conseil régional doit impérativement soumettre à l'avis du CESR ses actions programmatiques relevant de la planification, ses schémas directeurs (dont le Contrat de Plan Etat-région), l'ensemble des documents budgétaires, les orientations de politique générale et enfin les décisions prises dans le cadre des compétences obligatoires des régions. La seconde procédure opère sous le régime de la saisine de l'assemblée par le Président de Région sur un dispositif d'action publique particulier. Enfin, un certain nombre de documents sont élaborés dans le cadre d'une auto saisine : l'assemblée peut choisir de se prononcer sur un aspect des politiques régionales ou une problématique transversale de son propre chef. L'activité de production des rapports et avis répond à deux exigences : ces documents ont pour double fonction de transmettre les positions communes sur lesquelles les différents groupes représentés au CESER ont trouvé un accord, et de fournir un éclairage informé pour la prise de décision des élus régionaux. Alain

⁴ Patrick HASSENTEUFEL, « Les groupes d'intérêts dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Pouvoirs*, septembre 1995, no 74, p. 155-168. p 155

Chatriot avait déjà souligné dans son étude du Conseil Economique et Social dans l'entre-deux-guerres la double dimension de cette assemblée : « entre représentation de la société civile – la course aux sièges est importante pour les syndicats et associations, car la présence dans l'institution accorde une légitimité représentative – et demande d'expertise économique de l'Etat – la reconnaissance du CNE se fait progressivement grâce à la diffusion de rapports et d'avis de politique économique – »⁵.

Dans le contexte de cette double fonctionnalité, on peut alors concevoir la définition de l'assemblée en tant qu'espace de démocratie participative comme un discours stratégique visant à renforcer la légitimité de sa contribution à la fabrique des politiques publiques. Guillaume Gourgues a ainsi souligné ce caractère stratégique en montrant comment l'utilisation de ce vocable donne à voir une dynamique de positionnement du CESER dans l'arène régionale⁶. Cette assimilation a été opérée d'une part en définissant les dispositifs participatifs comme des consultations en amont de la décision publique, conforme à la pratique consultative des CESER. D'autre part, elle a résulté de l'assimilation entre « la société civile » et les représentants socioprofessionnels, d'ailleurs considérés comme plus indépendants des structures partisans et moins susceptibles d'être instrumentalisés. Les tentatives des CESER de se positionner en chefs de file des dispositifs participatifs existant sur le territoire régional ont également procédé de la même logique. Dans le contexte de définition des rapports des CESER avec le Conseil Régional, la présentation de ces assemblées comme la forme la plus légitime et la plus ancienne de démocratie participative a constitué une ressource importante dans un contexte d'injonction participative. Ainsi les CESER ont-ils pu articuler la promotion de la démocratie participative en Région, un objectif apparemment consensuel, avec l'enjeu du renforcement de leurs pouvoirs. Dans le contexte de définition des rapports des CESER avec le Conseil Régional, la

⁵ Alain CHATRIOT et Claire LEMERCIER, « Corps intermédiaires » dans Christophe PROCHASSON et Vincent DUCLERT (eds.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, p. 691-698. p 694., ou encore Alain CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, la Découverte, 2002, 419 p.

⁶ Guillaume GOURGUES, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, IEP Grenoble, Grenoble, 2010, 1181 p. et Guillaume GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative : rouages et mécaniques d'une définition de la continuité démocratique », *Pouvoirs locaux*,

présentation de ces assemblées comme la forme la plus légitime et la plus ancienne de démocratie participative constitue une ressource importante.

Les CESER, objets méconnus de la sociologie politique

Avant de proposer un certain nombre d'éléments de cadrage théorique, un bref état de la littérature sur les CESER permet de résumer la façon dont l'objet a été traité dans la littérature scientifique. Il est frappant de constater que les Conseils Économiques et Sociaux Régionaux ont relativement peu nourri la réflexion académique et restent encore aujourd'hui des objets peu traités par la littérature scientifique. Quel que soit le sous-champ disciplinaire (droit des collectivités, sociologie historique du politique, analyse des politiques publiques ou études du processus de décentralisation), les CESER n'ont que rarement été un objet de recherche en soi. Les rares études de cas sur les assemblées régionales dont on peut disposer aujourd'hui sont généralement datées, car l'intérêt suscité par l'institution a essentiellement concerné le processus de décentralisation de la décennie 1980 et son impact sur l'assemblée socioprofessionnelle. Ces travaux sont donc loin d'épuiser les connaissances concernant la composition des CESER de France, leurs modes de fonctionnements internes, les pratiques et les normes qui régissent leur action.

A l'exception des travaux de terrain d'Olivier Gohin⁷, de Raphaël Brun⁸, et d'Yves Delaire⁹ pour son analyse du CESR d'Auvergne, on ne trouve que fort rarement mentionnée la deuxième chambre de la Région. Signalons cependant l'étude de Jacques Palard et Patrick Moquay décrivant les évolutions au sein du CESR d'Aquitaine depuis leur création jusqu'en 1989¹⁰, et s'articulant autour d'une

2009, IV, n° 83.

⁷ Olivier GOHIN, « Les comités économiques et sociaux régionaux », *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars 1988, p. 499-550.

⁸ Raphaël BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, 1987, vol. 7, n° 1, p. 13-35.

⁹ Yves DELAIRE, *Le comité économique et social d'Auvergne (1997-1981)*, Faculté de droit et de science politique, Université de Clermont-Ferrand I, Clermont-Ferrand, 1982.

¹⁰ Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, Éditions confluentes., Bordeaux, Conseil économique et social régional d'Aquitaine, 2009, 197 p.

réflexion sur les rapports entre Conseil Régional et CESR sur fond de réforme des compétences des collectivités et de régionalisation. Appuyée sur une enquête de terrain menée auprès des conseillers du CESR d'Aquitaine, cette analyse a été une des rares à explorer les représentations des acteurs et leurs conceptions des rôles de l'institution. Notons enfin qu'un chapitre est consacré aux CESR dans l'ouvrage de référence de Pierre Bodineau consacré aux conseils économiques et sociaux¹¹.

Un certain nombre de contributions plus récentes font cependant mention des CESER, non plus en relation avec les premières lois de décentralisation mais dans le cadre d'analyses autour des concepts d'évaluation ou de démocratie participative. C'est notamment le cas d'un des chapitres de la thèse de Guillaume Gourgues¹², portant sur les dispositifs de démocratie participative au niveau régional, lequel a par ailleurs consacré deux articles aux CESER dans la revue *Pouvoirs Locaux*.¹³ Dans la lignée de ce questionnement, en articulation avec les questions de définition d'une forme d'évaluation participative, Bernard Puel a proposé dans l'ouvrage collectif *Le citoyen, L'élus, L'expert* un chapitre dédié aux CESER¹⁴.

En dehors de ces quelques publications, force est de constater que l'on sait relativement peu de choses sur ces assemblées aujourd'hui. Nuançons toutefois le propos : il n'est pas ici question de prétendre que les questions posées par les CESER et leurs réformes successives sont totalement vierges d'un point de vue académique. Ainsi peut-on bien évidemment citer les travaux de Pierre Rosanvallon, nourris d'une réflexion socio-historique poussée sur la société civile et les assemblées socioprofessionnelles en France. Son analyse de la participation de ce qu'il nomme les « corps intermédiaires » à la démocratie française prend à contre pied les conceptions tocquevilliennes qui font de l'absence de corps intermédiaires une exception française. Loin d'une vision mythifiée d'une France

¹¹ Pierre BODINEAU, *Les conseils économiques et sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

¹² Guillaume GOURGUES, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, op. cit.

¹³G. GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative : rouages et mécaniques d'une définition de la continuité démocratique », art cit.

¹⁴ Bertrand PUEL, « Le Conseil Economique et Social Régional : quel rôle dans l'évaluation et la démocratie participative ? » dans Jacques-Henri JACOT et Annie FOUQUET (eds.), *Le citoyen, l'élus et l'expert : pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2009.

jacobine qui associe gouvernement centralisé, faiblesse des structures associatives et reconnaissance tardive du syndicalisme, il a souligné les nombreux aménagements apportés au jacobinisme à la française¹⁵. Cet intérêt pour la participation des socioprofessionnels à la démocratie a également largement irradié les travaux d'Alain Chatriot, notamment autour d'une sociohistoire du Conseil Économique et Social national sous les III^e, IV^e et V^e Républiques¹⁶. Néanmoins, l'attention accordée à ce type d'assemblées s'est essentiellement concentré sur le niveau national.

Concernant le niveau régional, on dispose d'une littérature relativement abondante sur le lien qui existe entre la Région en tant qu'institution et le monde des professionnels. L'analyse sectorielle notamment, qui a largement dominé les travaux de sciences politiques consacrés au territoire, implique une bonne connaissance des liens de réseaux qui se tissent entre acteurs économiques et politiques¹⁷. De façon plus générale, l'analyse des politiques publiques, par le biais de concepts tels que réseaux ou communautés de politiques publiques, ou encore par l'analyse du rôle des intérêts organisés ou lobbys, a permis une meilleure compréhension des interactions entre groupes d'intérêts professionnels et décideur public régional. Parmi d'autres, on signalera les travaux d'Olivier Nay¹⁸ ou Jacques Palard¹⁹, qui posent très directement la question de la représentation du milieu agricole au niveau régional dans son analyse de la Région Aquitaine en tant qu'institution.

Il n'en reste pas moins qu'à partir des années 1990, on dispose d'un suivi extrêmement lacunaire des CESER : de nombreuses questions demeurent sur le

¹⁵ Pierre ROSANVALLON, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Éd. du Seuil, 2006. Voir aussi Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 2002. et Pierre ROSANVALLON, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, s.l., Éd. du Seuil, 2008.

¹⁶ A. CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française*, op. cit., Alain CHATRIOT, « Les apories de la représentation de la société civile », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 71, p. 535-555.
ou encore Alain CHATRIOT, « Les 40 heures au Conseil national économique : négociier pour construire le droit du travail », *Cahiers Jaurès*, 2002, vol. 3-4, n° 165-166, p. 39-56.

¹⁷ Voir par exemple Andy SMITH, Jacques de MAILLARD et Olivier COSTA, *Vin et politique : Bordeaux, la France, la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

¹⁸ Olivier NAY, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 1997, 377 p.

travail d'assemblée en CESER, sur l'évolution des normes juridiques encadrant son action et sa composition, et sur la manière dont il s'insère dans le cadre de l'élaboration des politiques régionales. Plus encore, on dispose de peu de données actualisées sur les acteurs, leurs cadres de référence et leurs conceptions de leur propre rôle au sein de l'assemblée du CESER.

Le CESER, une assemblée régionale de représentants de groupes d'intérêts

On se propose ici de replacer l'analyse de l'inscription des CESER dans l'ordre institutionnel régional au sein d'un questionnement plus large, relatif aux formes et aux modalités de la participation des groupes d'intérêts à la conduite de l'action publique de la Région. L'existence d'une organisation permanente encadrant la consultation des partenaires sociaux et des groupes d'intérêts catégoriels ou sectoriels, ne se limitant pas à des négociations sur un secteur de politique publique spécifique, ou à une concertation ponctuelle sur un problème public donné, est une spécificité de l'échelon régional : aucune des autres collectivités territoriales françaises n'est dotée de dispositifs équivalents. On peut considérer que les Conseils de Développement constituent, dans une certaine mesure, une déclinaison à l'échelle de l'agglomération ou du pays de l'assemblée consultative régionale. Cependant, les modalités par lesquelles ils organisent la consultation d'associations, de personnalités qualifiées ou de citoyens volontaires à l'élaboration de politiques publiques infra-régionales diffèrent par essence de l'activité des CESER : en effet, ces dispositifs fonctionnent sur le principe d'une participation de leurs membres volontaire et bénévole. Les conseillers nommés dans les CESER sont quant à eux indemnisés pour leur temps de présence dans les instances de travail de l'assemblée, les fonds destinés à cet effet étant d'ailleurs le pôle principal des dépenses de fonctionnement des CESER. L'existence d'une procédure normalisée de composition sous l'autorité et l'arbitrage du Préfet de région, instaurant des barrières à l'entrée dans le dispositif régional, marque

¹⁹ Jacques PALARD, « Mandat professionnel et engagement politique. La représentation agricole au Conseil régional

également une différence fondamentale avec les Conseils de Développement. L'institutionnalisation d'une organisation permanente, dont les membres sont détenteurs d'un statut reconnu équivalent à celui des élus politiques du Conseil régional et indemnisés dans l'exercice de leur mandat représentatif, mais également dont les services permanents bénéficient de moyens matériels, logistiques et financiers substantiels, reste une occurrence particulière dans les échelons de gouvernement subnationales.

Ceci invite à examiner plus avant le caractère relativement original de l'association des groupes d'intérêts à la prise de décision publique dans l'institution régionale au moyen d'une assemblée permanente de représentants désignés. Dans ce but, il importe ainsi de replacer cette forme singulière de consultation dans l'ensemble du processus de participation des groupes d'intérêts à l'élaboration des politiques publiques : on avancera ici que les concepts intermédiaires qu'a proposés l'analyse des politiques publiques pour décrire ce phénomène peuvent être appliqués de façon féconde aux Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux régionaux. L'analyse de la place des groupes d'intérêts dans les processus de l'action publique, longtemps dominée par le paradigme pluraliste des travaux américains, s'est trouvée largement renouvelée par le développement de l'approche paradigmatique dite néo-corporatiste sous l'impulsion fondatrice de Philippe Schmitter²⁰. Ces travaux ont éloigné l'analyse de l'analogie entre système politique et marché, et entre groupes d'intérêts et groupes de pression au profit d'une description des systèmes de relations professionnelles et de leurs rapports avec la régulation politique.

Cependant le paradigme néo-corporatiste et les travaux sur les relations professionnelles s'avèrent difficilement mobilisables directement sur le terrain du CESER. En effet ces assemblées ne sont pas à proprement parler des instances paritaires du dialogue social. Il existe une spécificité irréductible du niveau régional qui s'oppose à un transfert direct des cadres d'analyse. Ainsi, en dépit d'une régionalisation croissante de la négociation collective, ou plus largement du dialogue social, on ne peut

d'Aquitaine », *Politix*, 1991, vol. 4, n° 15, p. 73-77.

²⁰ Philippe C. SCHMITTER, « Still the Century of Corporatism? », *The Review of Politics*, 1974, vol. 36, n° 01, p. 85-131.

pas parler d'un sous-système de relations professionnelles au niveau régional²¹. La démonstration d'Alain Chatriot sur le rôle du Conseil Economique et Social – national – dans la négociation de la semaine de quarante heures sous la IV^e République ne peut avoir d'équivalent au niveau régional²². En effet la répartition des compétences et l'état des relations professionnelles en Région ne justifie pas de considérer le CESER comme une arène de négociation collective en tant que telle. Reste qu'un certain nombre d'éléments théoriques et méthodologiques de ces travaux sont pertinents pour aborder une assemblée socioprofessionnelle régionale. Tout d'abord, ils soulignent le rôle de l'Etat dans la structuration des groupes d'intérêts. Ces travaux, qu'ils se placent dans un cadre macro-sociologique ou sectoriel, se sont interrogés sur les conditions d'émergence et d'organisation des groupes d'intérêts, et sur le rôle de la puissance publique dans leur genèse. L'Etat intervient ainsi non seulement en reconnaissant une organisation de défense d'un intérêt sectoriel ou catégoriel, lui octroyant statut, accès aux autorités publiques et moyens de fonctionnement, mais également en participant aux dynamiques d'institutionnalisation de ces groupes. Dans la lignée des travaux de Jack Hayward²³ qui mettent en évidence le rôle de structuration mutuelle d'espaces de négociation comme le CES ou le Commissariat au Plan sur les groupes et les intérêts sociaux représentés, on peut analyser le CESER sous l'angle de sa contribution à la formation de règles, procédures et normes structurant les processus d'agrégation des intérêts et de résolution des conflits. La négociation dans le processus d'attribution des sièges au CESER, et la compétition que se livrent les organisations pour siéger, procède de ce rôle structurant de la puissance publique sur les groupes. Le CESER est pourvoyeur de légitimité et de reconnaissance, et intervient de façon structurante sur l'institutionnalisation des groupes d'intérêts en région, voire sur la définition même de ces intérêts.

Ensuite, le paradigme néo-corporatiste permet de conserver une définition non behavioriste de l'intérêt et de sa construction. N'étant pas le simple produit d'une interaction fonctionnelle, l'intérêt est conçu comme un construit social issu d'un travail

²¹ Annette JOBERT, « Quelle régulation pour l'espace territorial ? », *Recherches*, 1 janvier 2003, p. 135-146. P 136-140 et Annette JOBERT, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Paris, Octarès, 2000.

²² A. CHATRIOT, « Les 40 heures au Conseil national économique : négociation pour construire le droit du travail », art cit.

²³ Jack HAYWARD, *Planning, politics and public policy: the British, French and Italian experience*, London, Cambridge university press, 1975, XIII-496 p. p.

de définition et de délimitation. Ceci permet de passer d'un questionnement en termes d'influence des groupes, à une réflexion en termes de représentation. Sans que ce trait soit propre aux travaux néo-corporatistes, il invite à questionner les spécificités du mandat représentatif exercé par les conseillers des CESER. Enfin, l'approche des relations professionnelles permet d'adopter un double positionnement méthodologique, qui combine sociologie de l'action collective et logique externe de l'interaction avec l'Etat. Souvent dissociée dans les travaux sur les groupes d'intérêts²⁴, l'articulation entre logique interne et externe est particulièrement adaptée à un objet tel que les CESER. Elle implique de prendre en compte le lien entre le représentant au CESER et l'organisation qui le mandate, dans la mesure où l'interaction avec la puissance publique structure le groupe d'un point de vue matériel et organisationnel. Cette posture implique de conjuguer analyse de l'expérience individuelle d'un conseiller, ses conceptions et représentations de son mandat, ses interactions avec l'organisme qu'il représente, et positionnements stratégiques des groupes dans la compétition pour l'accès à la puissance publique.

L'analyse des politiques publiques a développé une série de concepts intermédiaires dans l'analyse de la place des groupes d'intérêts dans la décision publique et la conduite des politiques publiques qui peuvent contribuer de façon pertinente à la compréhension de l'échange politique opéré au sein des CESER. Le paradigme néo-institutionnaliste a ainsi tenté de dépasser le débat sur une éventuelle crise du modèle néo-corporatiste de la régulation sociale et du retour du pluralisme. C'est notamment à travers l'intérêt renouvelé des études européennes pour l'articulation entre les groupes d'intérêts et le gouvernement de l'Union que des résultats moins macro-sociologiques et plus axés sur les logiques sectorielles et les différents types de groupes d'intérêts ont émergé²⁵. La prise en compte des groupes d'intérêts dans l'analyse des politiques publiques tend aujourd'hui à s'appuyer sur des concepts intermédiaires en relation avec la mise en valeur de phénomènes de gouvernance territoriale, tels que les réseaux de politiques

²⁴ P. HASSENTEUFEL, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », art cit.

²⁵ Hélène MICHEL, « La « société civile » dans la « gouvernance européenne » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1 avril 2007, vol. 166-167, n° 1, p. 30-37. p 10

publiques (*policy networks*)²⁶ ou les communautés territoriales de politiques publiques (*territorial policy communities*)²⁷, qui partagent une même interrogation autour de la contribution de ces différents espaces à la production de règles, de procédures, de normes formelles et informelles qui structurent l'agrégation des intérêts concurrents. S'ils ne souscrivent pas à l'ambition descriptive de modélisation de la régulation sociale néo-corporatiste, ni ne partagent d'ailleurs des présupposés théoriques identiques, ces concepts intermédiaires issus des différents courants du néo-institutionnalisme permettent de conserver certains des apports fondamentaux du paradigme de Schmitter.

Ainsi est-il possible de prendre en compte le rôle de la puissance publique dans la structuration et l'institutionnalisation des groupes d'intérêts, et donc *in fine* dans la définition même des intérêts défendus par les groupes. Ceci permet également de conserver un questionnement axé sur la représentation des groupes dans les arènes de négociations et sur les individus qui réalisent l'échange politique entre groupes et puissance publique (articulant ainsi les dynamiques internes aux groupes avec la logique externe d'interaction avec l'Etat)²⁸. La conception des CESER comme l'un de ces espaces de négociation formalisé et institutionnalisé permet alors d'examiner comment il participe à l'élaboration de normes, de règles informelles et de procédures qui structurent les interactions entre les groupes d'intérêts, et de s'interroger sur le rôle de la Région comme institution dans la structuration de ces groupes.

²⁶ Mark THATCHER et Patrick LE GALES, *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks*, Paris, Editions L'Harmattan, 2000, 274 p.

²⁷ Michael KEATING, Paul CAIRNEY, and Eve HEPBURN, « Territorial policy communities and devolution in the UK », *Cambridge J Regions Econ Soc*, 2009, vol. 2, n° 1, p. 51-66., 2009

²⁸ P. HASSENTEUFEL, « Les groupes d'intérêts dans l'action publique : l'Etat en interaction », art cit.

Suspendre la question de l'influence pour axer le questionnement sur l'intermédiation entre espaces sociaux et politiques au sein de l'assemblée

On se propose finalement d'appréhender les modalités par lesquelles les groupes d'intérêts d'un territoire régional donné participent à la régulation politique régionale au travers du concept d'intermédiation. L'ensemble des échanges, des interactions, des jeux d'acteurs noués dans les assemblées socioprofessionnelles, dans le cadre de la rédaction collective de leurs avis et de leurs rapports, entre d'une part les différents représentants de groupes d'intérêts, et d'autre part entre ces groupes et le décideur public régional, relèvent en effet de l'articulation entre univers, ou espaces sociaux distincts. Les conseillers désignés par des groupes d'intérêts qui siègent dans les CESER exercent ainsi un mandat représentatif, mais se distinguent de leurs homologues politiques élus au suffrage universel, dans la mesure où leur appartenance première n'est pas celle de l'arène politique partisane. Les organismes patronaux ou syndicaux par exemple, sont issus d'un « ordre institutionnel distinct²⁹ » de celui organisé par la démocratie représentative, à savoir la sphère de la démocratie sociale. Plus largement, les conseillers du CESER sont nommés au sein de groupes appartenant à des « espaces d'activité plus ou moins autonomes »³⁰ entre eux, et partiellement indépendants de la sphère politique. L'imbrication de ces différentes sphères, et des différents univers institutionnels des conseillers est une des caractéristiques les plus distinctives de l'assemblée socioprofessionnelle.

Les mutations affectant depuis une trentaine d'années les formes des échanges entre l'Etat et les groupes d'intérêt invitent à examiner plus précisément l'un de ces espaces d'interaction et d'intermédiation à l'échelle régionale. Le progressif effacement

²⁹ Guy GROUX, Olivier MERIAUX et Laurent DUCLOS, *Les nouvelles dimensions du politique : relations professionnelles et régulations sociales*, Paris, LGDJ, 2009, 307 p., p8

³⁰ Olivier NAY et Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions » dans Olivier NAY et Andy SMITH (eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 1-21. p 1

des frontières que l'on observe entre l'appareil politico-administratif et la société, entre acteurs publics et acteurs privés, entre les différents échelons de gouvernements territoriaux et internationaux, souligne la pertinence d'interroger les arènes où s'imbriquent l'ensemble de ces dimensions. Les conditions générales de l'échange politique entre les différents univers de l'action collective ont été largement affectés par les réformes de modernisation de l'Etat : les mouvements successifs de privatisation et de délégation de compétences à des autorités mixtes de régulation, ont contribué à assouplir la distinction et les repères traditionnels d'identification de l'espace politique. Le rôle croissant des organisations privées ou des groupes d'intérêts dans la conduite et la mise en œuvre de politiques publiques sectorielles, mais également la formulation croissante de problèmes publics transversaux impliquant une ou des formes de coordination entre les différents secteurs d'action publics et les acteurs publics spécialisés, ont multiplié ce que l'on qualifiera d'échanges transversaux. Les procédures de négociation des intérêts sont ainsi devenues plus souples et moins codifiées, mais également plus mouvantes : la multiplication des lieux de délibération et de décision, parallèlement à l'affaiblissement des arènes traditionnellement en position de monopole dans le dialogue entre groupes d'intérêts et Etat, ont largement contribué à modifier les circuits classiques d'articulation des espaces institutionnels. Ainsi le relatif effondrement du modèle français de corporatisme sectoriel, et de la gestion technocratique d'un certain nombre de ces secteurs d'action publique, a sensiblement fragilisé les repères qui permettaient aux acteurs respectifs de l'échange transversal d'identifier les espaces de décision et les procédures par lesquelles ils peuvent défendre les intérêts ou peser sur la conduite de l'action publique.

Le CESER apparaît ainsi comme un site inter-institutionnel, dans le sens où se matérialisent au sein de l'assemblée les échanges transversaux entre différents acteurs aux appartenances institutionnelles distinctes et hétérogènes. On reprendra à notre compte l'argument développé par Oliver Nay et Andy Smith, selon lequel de tels espaces sont davantage que de simples relais, mais « des lieux de fixation où se consolident des interdépendances entre acteurs publics et acteurs privés, où se négocient des règles ou des instruments de l'action collective où se forment des équilibres

durables entre différents intérêts organisés »³¹. Cette perspective conduit à privilégier un double cadre d'analyse, conciliant une analyse des groupes et des individus qui les représentent d'une part, et d'autre part une approche de l'assemblée comme une organisation dont l'inscription dans l'ordre institutionnel régional fait question. En d'autres termes, il s'agit de mener de front une étude de l'échange politique et du contexte dans lequel s'opère cet échange. Par échange politique, on entend « une transaction ou une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné et/ou entre territoires. Ces transactions dépendent de règles de jeu politique et influencent leur changement afin de légitimer les protagonistes et rendre efficiente l'action publique »³². Cet échange n'opérant pas dans un vacuum abstrait entre des acteurs départis de leurs multiples appartenances institutionnelles, le contexte défini par le CESER en tant qu'institution, et par les univers institutionnels dont sont issus les représentants, pèse sur les conditions de transaction et in fine, sur les modalités et les produits de l'intermédiation.

Le CESER est donc un lieu privilégié pour mener une réflexion sur les configurations d'acteurs et les dynamiques d'échange qui relient les différents univers institutionnels à l'échelle régionale. L'intérêt à notre sens de cette perspective conceptuelle est qu'elle permet de déplacer la focale du questionnement qui a pu être appliqué aux CESER dans les rares études qui leur sont consacrées. La définition de l'assemblée comme l'un des sites de l'intermédiation insiste non pas sur le simple rapport des groupes d'intérêts à la prise de décision au sein du Conseil région, mais sur l'activité de médiation qu'exercent des individus en position de représentation dans l'assemblée socioprofessionnelle, d'une part entre la multiplicité d'intérêts concurrents au titre desquels ils sont mandatés, et d'autre part avec les acteurs politiques de l'institution Régionale.

³¹ *Ibid.* p3

³² Emmanuel NEGRIER, « Échange politique territorialisé et intégration européenne » dans Richard BALME, Albert MABILEAU et Alain FAURE (eds.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 486. P117

Les travaux consacrés aux CESER ont eu tendance à centrer leur questionnement sur les relations de l'assemblée consultative avec les élus de la Région et le Président de son exécutif³³, perspective théorique d'autant plus légitime à la date de réalisation de ces enquêtes que les compétences respectives de l'une et de l'autre de ces deux assemblées étaient soumises à des bouleversements substantiels du fait de la réforme de décentralisation régionale. Cependant, il en découle que l'analyse de leur contribution à l'action publique régionale est souvent formulée en termes d'influence que les CESER seraient (ou en l'occurrence, ne seraient pas) en mesure d'exercer sur le moment de la prise de décision politique par l'assemblée délibérante de la Région. C'est d'ailleurs une interrogation que partagent également ses conseillers, et qui inspire défenseurs comme détracteurs de l'institution à se demander « à quoi (ou éventuellement à qui) servent les CESER ». Découlant d'une perspective normative et fonctionnaliste des processus d'institutionnalisation, ce type d'interrogation véhiculé par les acteurs cherche finalement à savoir si le travail politique réalisé dans ces assemblées est en mesure de modifier les préférences ou les stratégies des élus, la réponse apportée étant généralement négative. S'en suit que l'existence des CESER apparaît relativement paradoxale.

Il est cependant discutable que ceci constitue une bonne question de recherche, et que, si on admet sa pertinence, les critères avancés pour « mesurer » le degré « d'influence » des CESER soient pertinents. En effet, cette perspective tend à réduire le rôle des CESER à la négociation conflictuelle de ses compétences avec le Conseil régional, et à la correspondance entre les idées avancées dans ses avis et rapports et l'output de la fabrication des politiques régionales. A cette perspective ascendante, qui postule que les groupes d'intérêts représentés au CESER exercent, par le moyen indirect de la rédaction collective d'avis et de rapports, un poids plus ou moins déterminant sur les décisions des élus, on propose

³³ A la notable exception de l'étude menée par Jacques Palard et Patrick Moquay, laquelle a cherché à démontrer à partir des conceptions et représentations des membres du CESER eux-mêmes que la participation des CESR à l'élaboration des politiques publiques régionales relevait de processus essentiellement non prévus par le législateur : ils soulignent ainsi que « le rôle véritable du CESER est ainsi décalé par rapport à ses compétences formelles : ses fonctions latentes l'emportent dès lors sur ses fonctions manifestes ». in J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p28.

une alternative qui ne repose pas sur une définition *a priori* des fonctions, ou de « l'utilité » de l'assemblée. En considérant la question comme relevant de l'articulation et de l'intermédiation entre la sphère politique et les différentes sphères sociales auxquelles appartiennent les conseillers de l'assemblée, on peut alors inclure les effets de son travail politique sur d'autres catégories d'acteurs et d'autres moments de l'élaboration des politiques publiques que la stricte prise de décision par les élus du Conseil régional. La question à laquelle on tentera donc d'apporter des éléments de réponse peut être formulée de la façon suivante :

En quoi le CESER propose-t-il des conditions particulières pour opérer le travail d'intermédiation entre pouvoir politique et groupes d'intérêts ? En d'autres termes, comment les CESER participent-ils à la régulation politique de la Région, et comment la négociation et production collective d'expertise affecte non seulement le décideur public, mais également les membres mêmes de l'assemblée ?

On peut décliner cette interrogation en deux hypothèses, l'une interrogeant les pratiques de représentation, et l'autre davantage axée sur l'expertise particulière proposée par le CESER. Cette articulation reprend le double niveau d'analyse résultant des éléments de cadrage théorique, combinant étude de l'échange politique et des univers institutionnels. En d'autres termes, la première hypothèse est davantage axée sur les conseillers et leurs pratiques et représentations, tandis que la seconde s'intéresse aux processus d'institutionnalisation du CESER en tant qu'organisation, et à ses positionnements stratégiques dans la négociation du rapport de pouvoir entre CESER et législature régionale.

Première hypothèse : L'exercice du mandat représentatif dans les CESER est une forme d'intermédiation spécifique

La première hypothèse pose que l'intermédiation assurée par les acteurs opère dans des conditions particulières (liées à la place du CESER dans la dynamique de concertation et à sa pratique de la délibération). Ces spécificités

permettent aux intermédiaires d'endosser des rôles inédits, c'est-à-dire d'exercer la représentation selon des modalités sensiblement différentes de ce qu'ils pratiquent dans d'autres arènes d'intermédiation. Ceci repose sur l'idée que le CESER est une arène d'intermédiation entre pouvoirs publics et groupes d'intérêts qui est à la fois secondaire aux yeux des acteurs, et dépendante d'autres interactions considérées comme revêtant des enjeux plus forts.

Il existe en effet d'autres lieux de passage, d'autres points d'intersection entre les univers institutionnels des conseillers et la Région, sous des formes diverses. Ces espaces sont plus ou moins formels et plus ou moins institutionnalisés, leur composition relève ou non de relations bipartites entre partenaires sociaux. Ils sont parfois spécialisés sur un secteur d'activité ou de politique publique. Finalement il existe un grand continuum sur lequel se répartissent ces différentes arènes d'intermédiation, qui va de l'activité de lobbying pur à la multitude d'instances de concertation *ad hoc* ou issues du dialogue social. On peut citer à titre d'exemple les différentes consultations organisées au niveau régional, tels que les expériences citées par Guillaume Gourgues dans sa thèse qui instaurent des dispositifs de démocratie participative en Poitou Charente ou Rhône Alpes³⁴. Mais il existe également de nombreuses instances de dialogue social faisant intervenir les services de l'Etat ou la Région, notamment autour des questions de formation professionnelle gérée par les organismes paritaires. Regardant des phénomènes d'intermédiation moins formalisés, on dispose d'analyses détaillées en Aquitaine de l'investissement du pouvoir régional par les organismes de représentation agricoles³⁵. Ces instances ou ces espaces ont tendance à faire intervenir les mêmes organisations, mais également au sein de ces organisations les mêmes individus qui cumulent des mandats de représentation. Cet état de fait n'est pas applicable à tous les conseillers du CESER, puisque certains représentants, particulièrement dans le secteur associatif, disposent uniquement de leur siège au CESER comme accès au pouvoir régional. C'est néanmoins le cas de la majorité des conseillers, mandatés

³⁴ G. GOURGUES, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises.*, op. cit.

³⁵ Olivier NAY, « Introduction La région comme phénomène institutionnel » dans *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'harmattan, 1997, p. 377.

par les organismes qui concentrent le plus grand nombre de sièges et qui peuvent se prévaloir d'un fonctionnement de groupe au sein de l'assemblée.

Deux sous-hypothèses interviennent dans notre raisonnement. On pose en premier lieu que pour ces acteurs qui cumulent les mandats représentatifs, les enjeux de la concertation au CESER sont moins forts que ceux de la négociation dans d'autres arènes qui ont un lien plus direct avec la décision. Un certain nombre d'éléments vont dans ce sens : au sein des grandes centrales syndicales ou patronales, on perçoit bien que l'enjeu autour du CESER est essentiellement d'obtenir un maximum de sièges, qui signalent une forme de reconnaissance par la puissance publique. Néanmoins les mandatés rendent relativement peu de comptes sur leur activité concrète au sein de l'assemblée, et leur travail de conseiller est assez méconnu dans le reste de leur structure d'origine. Par ailleurs beaucoup de petites structures qui siègent au CESER formulent aussi assez clairement que, pour elles, l'enjeu réside dans l'accès aux responsables politiques à travers le CESER pour des activités de lobbysme extérieures à leur activité de conseiller.

On pose parallèlement dans une deuxième sous-hypothèse, que les interactions entre conseillers et la façon dont ils exercent leur mandat représentatif se comprennent en relation avec les interactions qu'ils nouent en dehors du CESER dans d'autres arènes de médiation. Ainsi le CESER est une arène partiellement dépendante des jeux d'acteurs noués sur d'autres scènes. Les conseillers du CESER ont à leur disposition des registres multiples pour exercer le mandat représentatif, tenant plus ou moins du courtier et du généraliste, et peuvent y avoir recours d'une façon différenciée selon les arènes. Il ne s'agit pas ici de minimiser le degré de conflictualité existant dans l'assemblée. En effet il ne faut pas sous-estimer les conflits entre intérêts qui s'expriment en amont des débats en séance plénière, pendant les travaux en commissions. Le degré de conflictualité est également minoré aux yeux de l'observateur extérieur en raison des fortes contraintes procédurales qui organisent la délibération en assemblée, et d'une culture d'institution qui sanctionne fortement les discours ou les comportements de votes considérés comme déviants. Mais il n'en demeure pas moins vrai que le

travail de conseiller est marqué par un fort attachement à la recherche du consensus, et que dans certains cas ce consensus n'est possible que parce que les groupes ont à leur disposition des espaces de revendication alternatifs pour porter un discours plus conflictuel.

Ces deux sous-hypothèses impliquent, si elles s'avèrent vérifiables, que l'activité d'intermédiation telle que les conseillers du CESER peuvent l'exercer opère dans des conditions particulières. En effet cela signifie qu'ils exercent leur activité de représentation dans un contexte peu contrôlé, qui leur laisse une grande marge de manœuvre dans leur activité de traduction d'un univers institutionnel à l'autre. Ainsi, les conseillers sont des individus dont l'activité professionnelle ou militante les conduit à jouer un rôle dans les relations entre l'univers politique régional et les univers institutionnels de leurs organisations. Ils se distinguent par leur aptitude à intervenir dans différentes arènes où les règles, les procédures, les savoirs et les croyances sont significativement distinctes³⁶. Cette aptitude à intervenir dans des milieux dont les intérêts et représentations divergent constitue un axe de réflexion important dans la compréhension de la représentation exercée par les conseillers du CESER.

Deuxième hypothèse : la production d'expertise comme source de légitimité et moyen de négocier sa place auprès du Conseil régional

La deuxième hypothèse que nous avons développée implique un changement d'échelle, puisqu'elle porte davantage sur une analyse du CESER en tant qu'institution. On postule que dans le cadre de la négociation des relations bicamérales entre CESER et Conseil Régional, les stratégies de légitimation et le positionnement des CESER ont été soumises à des changements forts. Ces évolutions ont à leur tour impacté la pratique de la représentation mais surtout la situation d'expertise qui préside à la production des rapports d'auto-saisine de l'assemblée. Ainsi cherchera-t-on à vérifier que l'expertise a pris une importance

³⁶ O. NAY et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », art cit.

plus significative dans les activités du CESER et qu'elle joue un rôle déterminant dans la négociation du rôle de l'assemblée consultative auprès du Conseil régional.

La première sous-hypothèse postule que le positionnement de l'assemblée comme organe expert résulte du rôle juridiquement limité sur la prise de décision qui lui est conféré. La naissance de cette institution de représentation des intérêts organisés en région a en effet été marquée par une série d'épisodes assez heurtés, et résulte d'une définition juridique de ses compétences et de ses pouvoirs peu explicite dans les textes. Mais l'institutionnalisation ne résulte pas seulement d'entreprises visant à consolider un héritage historique ou un appareillage juridique. Elle est également le produit de luttes et de redéfinitions conflictuelles entre les acteurs, à la fois dans et à l'extérieur de l'institution³⁷. Dans les faits, les fonctions et compétences des CESER reposent beaucoup sur des pratiques négociées entre Conseil Régional et assemblées socioprofessionnelles, et sont le fruit de représentations et de croyances parfois conflictuelles, et évolutives dans le temps. Les réformes successives et les appellations multiples de cette assemblée indiquent que l'objectivation de l'existence institutionnelle des CESER est régulièrement remise en chantier. Ce défaut de légitimité s'inscrit plus largement dans le débat souvent renégocié et reformulé autour de la place de la « société civile » dans le processus politique (ou dans les termes d'Alain Chatriot, les « apories de la représentation de la société civile »³⁸). La faiblesse du rôle juridique des CESER et de leur légitimité à intervenir dans la prise de décision permettrait alors d'expliquer le positionnement expert d'une assemblée destinée à représenter des groupes d'intérêts.

Notre seconde sous-hypothèse cherchera à vérifier que cette activité de production d'expertise a évolué dans son importance relative par rapport à la fonction de représentation, et a affecté les modalités de participation du CESER à la régulation politique de la Région. En d'autres termes, la part respective de l'une ou l'autre de ces activités constitue une variable d'ajustement dans la négociation

³⁷ Julien MEIMON, « Sur le fil. La naissance d'une institution » dans Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (eds.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

³⁸ Alain CHATRIOT, « Les apories de la représentation de la société civile. », art cit.

du rôle des CESER sur la fabrique des politiques. Rappelons brièvement en quoi les CESER exercent une activité d'expertise : les avis et rapports rédigés par les commissions de l'assemblée et votées en séance fournissent des savoirs (données ou éléments théoriques, préconisations...) pour éclairer la décision politique. Ces avis et rapports contribuent à l'exercice du mandat représentatif, puisque les conseillers peuvent négocier en commission pour y porter les intérêts de leur groupe, mais ils sont également des documents synthétisant des données et des connaissances, proposant des savoirs spécialisés. Les rapports en particulier sont le fruit de travaux en commission sur plus d'une année, après auditions multiples des experts et des parties prenantes sur le sujet. Ils résultent donc d'un travail de synthèse et de négociation entre des conseillers qui, sans être eux-mêmes experts de la question traitée, produisent une expertise. Soulignons que cette forme d'expertise implique une part de négociation importante entre groupes portant des représentations, des savoirs et des intérêts conflictuels.

Méthodologie de l'enquête

Notre enquête a été réalisée de mars 2012 à juin 2013 et s'est essentiellement centrée sur la mandature du CESER Aquitaine dont la composition a été arrêtée par le préfet de Région le 10 octobre 2007, et dont le terme est arrivé à échéance au 30 octobre 2013. Nous avons fait le choix d'une approche monographique dans le traitement de la question de recherche, en axant la collecte de données et l'examen des multiples dimensions de la participation des groupes d'intérêts à la conduite de l'action publique régionale sur le cas du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional d'Aquitaine. Par monographie, on entend la démarche d'étude d'un phénomène ou d'une situation sociale (dans notre cas, l'intermédiation entre les groupes d'intérêts présents sur le territoire régional et l'appareil politico-administratif de la région réalisée par les conseillers du CESER), impliquant une enquête de terrain et une observation directe du phénomène dans sa totalité³⁹. L'objectif de l'approche monographique et de l'étude

³⁹ Stéphane DUFOUR, *L'enquête de terrain en sciences sociales : l'approche monographique et les méthodes qualitatives. bibliographie annotée*, Montréal, Éd. Saint-Martin, 1991. P 22

de cas, qui a acquis ses lettres de noblesse dans le champ disciplinaire de l'anthropologie mais dont la fécondité a été démontrée en sociologie politique, est donc de proposer une restitution empirique la plus complète et la plus détaillée possible de l'objet à partir de l'enquête de terrain et des observations directes menées par le chercheur⁴⁰. Ce choix d'adresser notre problématique de recherche au travers d'une étude de cas correspond à une double logique, liée à la fois à la genèse de ce travail de thèse, mais également à la méthodologie d'enquête que l'on a privilégiée dans le traitement du matériau de recherche, et qui repose sur l'articulation d'une approche qualitative avec l'interprétation de données quantitatives.

Le choix du cas : le CESER Aquitaine comme site d'observation privilégié

Cette thèse a été financée dans le cadre du soutien à la recherche de la Région Aquitaine, et s'est appuyée sur les relations institutionnelles anciennes existant entre le Centre Emile Durkheim et cette Région : le projet de recherche dans lequel s'inscrit notre travail de doctorat a émergé d'une sollicitation informelle de chercheurs et d'universitaires bordelais par Luc Paboeuf, Président du CESER Aquitaine, issue du constat du peu d'intérêt suscité jusqu'à présent par les assemblées socioprofessionnelles régionales dans la littérature académique. Un tel constat était d'ailleurs d'autant plus saillant qu'intervenait alors l'application aux Conseils Economiques et Sociaux Régionaux de la réforme de la loi de juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, organisant l'intégration de groupes et de personnalités qualifiées choisis sur critères de compétences en matière de protection de l'environnement et de développement durable dans la composition des assemblées régionales.

Un tel contexte de recherche a largement favorisé l'accès au terrain dans la conduite de l'enquête, les services de la présidence ayant souvent joué le rôle de

⁴⁰ Françoise ZONABEND, « Du texte au prétexte », *Études rurales*, 1 janvier 1985, n° 97-98, p. 33-38. P 33

facilitateurs dans la prise de contact avec les conseillers de l'assemblée, et avec les fonctionnaires des services permanents d'autres assemblée régionales que nous avons sollicités pour des entretiens exploratoires. Cela a également permis de négocier notre présence au cours des séances de travail à huis-clos des commissions permanentes et de la section Veille et Prospective de l'assemblée, autorisant la mise en place d'un protocole de recherche reposant sur l'observation directe des délibérations et de la rédaction collective des avis et des rapports du CESER au sein de ses différentes instances de travail, entre mars 2012 et juin 2013. La présence régulière du chercheur dans ces réunions à huis clos, et dans les couloirs et bureaux de l'Hôtel de Région occupé par les services du CESER pour mener certains des entretiens semi-directifs⁴¹ a largement affecté la relation enquêteur-enquêté. Elle a permis la mise en place d'une relation relativement informelle avec les membres de l'assemblée, et un accès totalement libre aux sessions de travail. Compte tenu du fait que les calendriers des quatre commissions du CESER Aquitaine tendent à se recouper, nous avons, avec l'accord de leurs Présidents respectifs, pris l'habitude d'effectuer des va-et-vient entre les salles de réunions du Conseil régional au gré des dossiers traités. Aucun des membres de l'assemblée n'ayant manifesté de désaccord, notre présence en réunion de commission n'était ainsi généralement pas annoncée à l'avance, et notre présence après les premiers mois n'occasionnait plus d'explications de la part du Président de commission ou du chargé de mission.

Cet accès privilégié au terrain s'est également manifesté par l'invitation à observer les réunions du conseil scientifique de l'Association des CESER de France en vue de l'organisation de la célébration des quarante ans d'existence des CESER, point d'observation privilégié de l'élaboration du discours de légitimation développé par les assemblées socioprofessionnelles. Le Président du CESER Aquitaine et son directeur ont à cette occasion facilité la prise de contact avec le Président de l'association CESER de France et du CESER Bretagne, ainsi qu'avec

⁴¹ On fait ici référence aux entretiens avec les fonctionnaires régionaux délégués au secrétariat permanent de l'assemblée, mais également à une série d'entretiens avec les membres de l'assemblée : pour des raisons logistiques évidentes, les conseillers non-bordelais ont généralement accepté de conduire les entretiens dans les locaux de l'Hôtel Régional à l'issue des sessions plénières ou des réunions de commissions, plutôt que dans les bureaux des organismes qui les ont désignés.

les services de la présidence du CESER Rhône-Alpes et du CESER de la Région Centre.

L'un des objectifs du projet initial était d'inscrire la recherche dans le prolongement de l'une des rares études existantes sur les assemblées socioprofessionnelles régionales, réalisée par Patrick Moquay et Jacques Palard, d'ailleurs publiée en 2009 par les éditions du CESER Aquitaine⁴². Contrairement aux (rares) autres travaux ayant traité des assemblées socioprofessionnelles régionales, cette enquête s'appuie principalement sur des entretiens avec les membres du CESR Aquitaine⁴³, ayant pour objectif de « comprendre de l'intérieur le rôle et l'activité des Comités économiques et sociaux » et d'analyser « comment l'appartenance à un Comité économique et social régional était vécue par les représentants socioprofessionnels, ce qu'ils y recherchent, ce qu'ils y trouvent, comment et pourquoi ils y participent (ou préfèrent rester à l'écart...) »⁴⁴. Leur étude s'est ainsi appuyée sur l'administration conjointe d'un questionnaire fermé, et d'entretiens semi-directifs auprès de la moitié des conseillers du CESR en exercice entre l'automne 1988 et le printemps 1989, collectant données démographiques et biographiques mais également perceptions et représentations du fonctionnement de l'assemblée par ses membres. L'existence de telles données relatives au genre, à l'âge, à la profession ou au niveau de diplôme des conseillers, mais également l'analyse de leurs conceptions respectives de la légitimité de l'assemblée et de la nature de leur mandat, a largement motivé l'adoption de l'approche monographique : il s'agit là d'une opportunité unique de mettre en perspective les résultats de notre propre enquête, et d'envisager des évolutions dans les pratiques et les représentations des acteurs.

Le choix de l'enquête monographique suppose néanmoins de contrôler la montée en généralité des conclusions établies à partir du cas d'étude. En d'autres

⁴² Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, Éditions confluentes, Bordeaux, Conseil économique et social régional d'Aquitaine, 2009, 197 p.

⁴³ L'assemblée socioprofessionnelle régionale était encore appelée Comité Economique et Social Régional au moment de l'enquête de Jacques Palard et Patrick Moquay.

⁴⁴ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p25

termes, le choix de l'objet de recherche repose en amont sur un questionnement autour de la représentativité de la situation sociale observée⁴⁵, et partant, sur l'identification de la ou des singularités pouvant résulter des effets de contextes, des dynamiques propres du territoire dans lequel s'inscrit l'objet de recherche... Il s'agit finalement de déterminer si les dynamiques de l'échange politique entre les représentants de groupes d'intérêts disposant d'un siège au CESER Aquitaine, et les modalités d'exercice de l'intermédiation observées au sein de cette assemblée sont fondamentalement spécifiques aux propriétés de l'espace régional étudié et aux configurations particulières entre les acteurs étudiés, ou si les conclusions avancées peuvent être extrapolées aux autres assemblées socioprofessionnelles régionales sur le territoire français. Cette problématique intrinsèque à l'enquête monographique se pose avec acuité dans le cas des CESER. En effet, bien que leur périmètre de saisine et leur compétence d'auto-saisine soient définies par la loi, tout comme les critères d'attribution et de pondération de leurs sièges soient encadrés par voie réglementaire, les assemblées socioprofessionnelles disposent d'une assez grande marge de manœuvre dans leur fonctionnement interne. Les règles qui encadrent leur fonctionnement interne relèvent pour partie d'une forme de sédimentation des pratiques, et tendent donc à varier d'une région à l'autre. Chaque CESER établit ainsi son propre règlement intérieur, décide du nombre de ses commissions permanentes, choisit ou non de mettre en place une ou des sections intégrant des personnalités qualifiées extérieures ...Le format des avis et rapports rédigés par ses instances de travail peut également différer selon les CESER, certaines assemblées ayant établi des standards de longueur des documents ou des procédures méthodologiques plus ou moins formalisées. Par ailleurs, une assemblée dévolue à la représentation des groupes d'intérêts sur un territoire donné reflète, par définition pour ainsi dire, les caractéristiques du paysage de l'action collective propres à un espace régional donné.

La conduite d'entretiens semi-directifs dans trois autres Régions a permis d'établir une forme de contrôle des résultats obtenus à partir du matériau de recherche collecté en Aquitaine. On a ainsi interrogé les directeurs des services

⁴⁵ S. DUFOUR, *L'enquête de terrain en sciences sociales*, op. cit. p 67

permanents des CESER Rhône-Alpes, Bretagne et Centre, ainsi que les Présidents des assemblées rhônalpines et bretonnes. Sans prétendre à la comparaison exhaustive entre ces organisations, on a néanmoins isolé à l'aide de ces entretiens les éléments singuliers de la consultation des intérêts ne faisant sens que pris et restitués dans le contexte sociopolitique dans lequel elle est mise en œuvre. Ainsi, ces entretiens ont fait ressortir des différences significatives dans les pratiques de division du travail et de délimitation des fonctions et attributions respectives du Président du CESER et du directeur de ses services permanents. Ces différences de pratiques ont ainsi fait l'objet d'une analyse comparée entre les quatre CESER afin de caractériser le rôle des instances dirigeantes de l'assemblée dans le phénomène d'intermédiation entre intérêts et puissance publique. A contrario, ces entretiens ont permis d'établir que les différences dans l'organisation interne des instances de travail ou dans le format des documents tiennent davantage d'une diversité de la terminologie utilisée par les acteurs, plutôt que de divergences fondamentales dans la conduite des travaux.

Plus fondamentalement cependant, l'étude documentaire exploratoire et les entretiens préliminaires ont fait apparaître deux singularités irréductibles du cas aquitain. La première, immédiatement identifiable, consiste en l'existence d'un dispositif original de dialogue entre les élus du Conseil régional et les membres de l'assemblée socioprofessionnelle. Les Groupes Inter-assemblée, ou GIA, sont des instances de pré-étude des décisions du bureau du Conseil régional qui sont composées de conseillers régionaux et de conseillers du CESER. Sous la présidence d'un élu et la vice-présidence d'un représentant socioprofessionnel, ces groupes thématiques (divisés par secteurs de politiques publiques régionales) étudient pour avis préalable la répartition des crédits ou des subventions envisagées par l'exécutif régional. L'existence d'un tel dispositif, volontiers mis en avant par les conseillers Aquitains comme une des preuves de niveaux de coopération poussés entre les deux assemblées de la Région, n'a d'équivalent dans aucun des autres CESER de France.

L'autre aspect particulier du cas d'étude aquitain réside dans la forte influence qu'y ont historiquement exercée les représentants des milieux agricoles : deux de leurs éminents représentants y ont occupé la présidence pendant près de quinze ans, et l'étude de Jacques Palard et Patrick Moquay a largement documenté la façon dont les différents groupes d'intérêts issus de la sphère agricole ont réussi à contrôler efficacement l'agenda de l'assemblée socioprofessionnelle sous l'égide de la Chambre régionale d'Agriculture⁴⁶.

Les facteurs explicatifs et les effets de ces deux phénomènes atypiques se sauraient donc être généralisés au reste des assemblées consultatives régionales. Cependant, penser par cas implique une autre forme de montée en généralité : la singularité d'une occurrence, et sa dissonance par rapport à la norme, permet d'interroger les cadres de raisonnement préexistants et de questionner la division entre la norme et l'exception⁴⁷. Les singularités du cas Aquitain invitent ainsi à formuler un questionnement général sur les stratégies d'investissement différenciés des groupes d'intérêts et sur le degré de régionalisation de leurs organisations.

Articuler le traitement de données quantitatives avec les méthodes d'enquête qualitatives

L'enquête monographique est traditionnellement associée aux méthodes dites « qualitatives » par excellence, reposant dans la tradition anthropologique sur l'observation participante et l'immersion de terrain, les entretiens biographiques ou les récits de vie. Mais une étude de cas qui cherche à appréhender dans sa totalité un fait social implique un ensemble fini d'acteurs, dans un espace délimité. Ceci invite donc à décrire de la façon la plus exhaustive possible une population relativement petite (dans notre cas, les 119 conseillers du CESER Aquitaine), à accumuler des informations sur un nombre délimité de phénomènes (par exemple

⁴⁶ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 88-94

l'ensemble des avis et des rapports émis par la mandature en exercice). En ce sens, l'enquête monographique peut être pour partie réalisée au moyen d'une collecte de données dites « quantitatives », c'est-à-dire issues du dénombrement, du classement, de la synthèse des informations relatives au cas d'étude. On réfute ici l'opposition bien souvent avancée entre protocoles de recherche qualitatifs et quantitatifs, entre des monographies et des enquêtes statistiques dont les logiques cognitives et la nature épistémologique seraient mutuellement exclusives. Ainsi, on reprendra à notre compte l'argument avancé par Claire Lemerrier et Carine Ollivier que « ce ne sont pas les sources, les objets, les échelles ou les théories qui sont *a priori* quantitatifs ou qualitatifs, quanti- ou quali-compatibles, mais plutôt ce qu'on en fait, en particulier suivant les outils que l'on choisit. »⁴⁸. Elles poursuivent ainsi : « Nous repartons donc du rapport au terrain pour mettre en doute certains parti-pris méthodologiques : face à des sources lacunaires ou à des matériaux rétifs, qui ne veulent pas entrer dans les cases principales des manuels de méthodes, les chercheurs doivent souvent bricoler – un bricolage bien reconnu dans nos discussions informelles, mais rarement présent dans les publications, qui ont fait l'objet d'une reconstruction analytique. Or de tels bricolages sont moins des pratiques d'amateurs que, suivant le Trésor de la langue française, le signe d'une « aptitude à se tirer de difficultés complexes ou à tirer parti de moyens de fortune », qui peut faire naître l'innovation »⁴⁹.

Suivant le principe du « bricolage raisonné » des techniques d'enquêtes⁵⁰, le protocole de collecte développé a combiné la conduite d'entretiens semi-directifs et les observations directes des travaux du CESER avec la construction de données quantitatives permettant de recourir aux outils de l'analyse statistique. La combinaison de ces deux approches s'est avérée particulièrement féconde dans la mesure où elle a permis la corroboration et la complémentarité des résultats

⁴⁷ Jean-Claude PASSERON, Jacques REVEL et Yan THOMAS, *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2005.

⁴⁸ Claire LEMERCIER et Carine OLLIVIER, « Décrire et compter », *Terrains & travaux*, 30 novembre 2011, vol. 19, n° 2, p. 5-16. p 9

⁴⁹ *Ibid.* P 9

⁵⁰ Claire LEMERCIER, Claire ZALC et Carine OLLIVIER, « Articuler les approches qualitatives et quantitatives. Plaidoyer pour un bricolage raisonné » dans Moritz HUNSMANN et Sébastien KAPP (eds.), *Devenir chercheur. Ecrire une thèse en sciences sociales*, Paris, Éd. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2013.

intermédiaires obtenus par chacune des méthodes de collecte. Ainsi, afin d'appréhender dans sa globalité le processus d'élaboration des textes statutaires de l'assemblée, l'observation directe des interactions et des délibérations qui se tiennent dans les commissions permanentes de l'assemblée peut-elle être mise en perspective par un recensement des suffrages exprimés dans les sessions plénières du CESER. De la même manière, la définition de certains profils de conseillers, ou l'élaboration de typologies dans la population étudiée sur la base du traitement statistique de données quantitatives peuvent être complétées par l'analyse qualitative des rôles et des représentations qui encadrent l'exercice du mandat représentatif dans les CESER. L'articulation du traitement quantitatif et qualitatif du matériau de recherche a finalement répondu à une exigence de développement de la portée explicative des analyses : les résultats descriptifs obtenus par l'analyse des correspondances multiples (ou ACM) de données relatives à la participation des membres de l'assemblée ont ainsi fondé une analyse qualitative des rôles d'intermédiaires endossés par les acteurs. L'intelligibilité des données collectées par questionnaire et traitées à l'aide des outils mathématiques et statistiques ne peut être atteinte que par la mise en place d'un cadre théorique et d'une hypothèse établie au moyen de concepts qualitatifs. L'ACM, et plus largement toutes les analyses factorielles, peuvent être conçues comme une alternative à la recherche de causalités « toutes choses égales par ailleurs » des régressions linéaires ou logistiques⁵¹. Elles procèdent d'une démarche d'analyse à visée descriptive, particulièrement adaptées à l'approche monographique, et ne reposent pas sur le test d'une hypothèse de causalité prédéterminée. L'explication du ou des phénomènes décrits par l'analyse des correspondances multiples repose alors sur un cadrage théorique et des hypothèses de recherches complémentaires.

L'enquête de terrain s'est donc divisée en quatre volets de collecte : d'une part, on a mené des entretiens semi-directifs auprès des conseillers et auprès des services de l'assemblée, et réalisé des observations ethnographiques dans les différentes instances de travail du CESER Aquitaine. D'autre part, l'enquête a

⁵¹ C'est l'approche défendue par l'école française de statistique : J. P. BENZECRI, *L'analyse des données : tome 2 : l'analyse des correspondances*, s.l., Dunod, 1973.

consisté en la passation d'un questionnaire par voie électronique auprès de la totalité des membres en exercice à la date de l'enquête. Par ailleurs, on a constitué deux bases de données longitudinales, répertoriant respectivement les compositions successives des CES en Aquitaine depuis 1964, et l'ensemble des rapports et des avis produits par l'assemblée depuis 1995.

Les entretiens semi-directifs

Une quarantaine d'entretiens semi-directifs ont été réalisés dans le cadre de cette thèse, dont vingt-sept auprès des conseillers du CESER Aquitaine. Le reste des entretiens a été conduit avec trois Présidents de CESER (respectivement en Région Rhône-Alpes, Aquitaine et Bretagne), quatre directeurs généraux ou secrétaires des services permanents (ici encore en Rhône-Alpes, Bretagne, Aquitaine mais aussi en Région Centre). Il a également paru crucial d'interroger l'un des anciens secrétaires permanents de l'assemblée socioprofessionnelle d'Aquitaine, entré en fonction au moment de la réforme de régionalisation de 1982 et ayant occupé ce poste pendant près de trois décennies. Enfin, on a conduit des entretiens avec chacun des cinq chargés de mission du CESER Aquitaine. Ces fonctionnaires régionaux sont chargés du suivi d'une des commissions ou sections permanentes de l'assemblée, et apportent un soutien substantiel à la rédaction des rapports et avis préparés par les conseillers dans ces instances de travail.

Les conseillers du CESER Aquitaine ont été interrogés sur la base d'une grille générale visant à établir leur conception du mandat de conseiller et leur perception des fonctions d'un CESER, conçue sur la base des résultats intermédiaires de l'enquête en ligne réalisée auprès de la totalité de l'assemblée. Ces conseillers ont été choisis à partir de critères sociodémographiques (genre, statut d'activité professionnelle, lieu de résidence...) mais également liés à leur mandat (date de leur première nomination au CESER, nombre de mandats cumulés avec celui de conseiller, titres et fonctions occupées au CESER, proximité politique avec des élus régionaux). Ces critères de choix ont reposé sur l'identification de variables significatives dans les réponses à l'enquête en ligne,

ainsi que sur la nécessité d'inclure des représentants de chacun des quatre collèges de l'assemblée. Cette technique d'enquête qualitative a également été utilisée pour expliciter ou reconstituer certains échanges ayant été recueillis par l'observation directe des travaux de l'assemblée.

Les observations directes

Avec l'accord de la présidence de l'assemblée et son bureau, on a mis en place un protocole d'observation directe. Ce protocole a permis d'assister à l'ensemble du processus de délibération et de rédaction collective des avis et des rapports, depuis leur mise à l'agenda jusqu'à leur vote en séance plénière. L'essentiel des observations menées se sont donc concentrées sur les travaux des commissions permanentes et de la section Veille et Prospective, entre mars 2012 et juin 2013. Elles ont également été réalisées au cours des séances d'adoption des textes en formation plénière. Par ailleurs le chercheur a été admis à une des réunions du bureau de l'assemblée. Les matériaux réunis au cours de ces mois d'observations ont permis une meilleure compréhension du fonctionnement interne de l'assemblée et des différentes modalités d'exercice du mandat représentatif de ses conseillers.

L'objectif de ces observations était triple : il s'agissait premièrement de reconstituer la procédure d'écriture collective d'un texte au sein des commissions de travail, mais également de caractériser les modalités d'endossement des rôles d'intermédiaires par les conseillers en fonction des contextes et instances. Ensuite, elles ont permis d'observer les dynamiques d'accession aux instances de direction et aux positions de pouvoir dans le CESER. Le tableau ci-dessous présente le détail des observations réalisées en fonction de l'instance de travail, et le type de données collecté :

Instance de travail	Faits sociaux observés	Données collectées
Séances de l'assemblée en formation plénière	Modalités d'encadrement de la délibération par le Président Négociations et adoption des amendements Election de mi-mandat du Président et de son Bureau	Reconstitution des pratiques d'élaboration des avis et des rapports et de la coordination avec les différents services du Conseil Régional Analyse des modalités de résolution du conflit en amont ou en aval du vote en assemblée plénière
Suivi des travaux en commission	Rédaction d'une vingtaine de projets d'avis dans les quatre commissions de travail Préparation des rapports des commissions 1 et 3 (rapport de conjoncture régionale et rapport sur les apports de l'immigration en Aquitaine) : choix du sujet, phase d'audition des experts et séances de rédaction collective sur la base du projet de texte préparé par le rapporteur et le chargé de mission	Description des rapports de force inter-organisationnels et inter-collèges dans l'assemblée Caractérisation des différents positionnements et rôles endossés en commission et en séance plénière Définition des différentes incarnations des fonctions de Président de Commission et de Rapporteur dans l'arbitrage et la conduite de la délibération Suivi du rôle du chargé de mission permanent dans l'animation et la retranscription des débats, puis dans le processus d'écriture Comparaison du fonctionnement des quatre Commissions et de la méthodologie de travail de la section de Prospective dans les modalités de la délibération et les rôles endossés
Suivi de la préparation et de la journée de célébration des 40 ans d'existence des CESER (novembre 2012)	Observation du comité scientifique et de la manifestation organisée par l'association des CESER de France.	Description du fonctionnement de l'association des CESER de France et du rôle de lobbies auprès des pouvoirs publics dans le cadre d'une nouvelle circulaire modifiant les consignes de composition de l'assemblée Analyse du discours institutionnel et des conflits autour de l'interprétation du mandat et des fonctions des CESER ressortant des débats
Réunion du Bureau	- délibérations et arbitrages dans le choix des sujets d'auto-saisine - choix des représentants du CESER dans les instances de concertation régionales extérieures - définition de nouveaux formats pour les documents de conjoncture économique	Suivi du rôle de la Présidence dans les arbitrages pour la définition de l'agenda de l'assemblée Analyse de la diffusion de l'information interne à l'assemblée Caractérisation du rôle du directeur administratif dans l'organisation des travaux

Passation d'un questionnaire en ligne

A ces deux méthodes classiques de la monographie, nous avons fait le choix d'ajouter un volet de collecte de données d'ordre plus quantitatif par le biais de l'administration d'un questionnaire à la totalité des membres de l'assemblée. Le questionnaire a été administré en ligne à l'aide du logiciel d'enquête et d'analyse de données Sphinx, chaque conseiller ayant été invité à remplir un formulaire électronique composé de 64 questions fermées (reproduit en annexe). Sur les 119 conseillers de la mandature interrogés, 97 ont répondu à l'enquête en ligne : on a ainsi considéré que ce taux de réponse était suffisamment satisfaisant compte tenu du fait qu'au moment de l'enquête, le mandat d'un certain nombre de non-répondants arrivait à son terme. Le premier objectif de cette enquête a consisté à recueillir des données sociodémographiques sur les conseillers des CESER (âge, sexe, activité professionnelle, lieu de résidence et d'activité, cumul d'autres mandats représentatifs à titre personnel ou non sur le territoire régional...). Le second était d'obtenir des informations relatives à leurs pratiques au sein de l'assemblée, en termes de degré d'investissement dans les différentes instances et de socialisation avec leurs pairs. Enfin, une dernière série de variables avait pour but de constituer une première approximation de leurs représentations des fonctions de l'assemblée destinée à être approfondie en entretien. Le calcul de corrélations entre ces différents jeux de variables a ainsi participé à l'établissement des hypothèses de recherche et à la définition d'une typologie des formes de participation des conseillers. Enfin, l'essentiel du traitement de ces données a été effectué au moyen d'une analyse des correspondances multiples (ou ACM) afin de proposer une analyse des rôles endossés par les acteurs dans le processus d'intermédiation des intérêts.

Bases de données longitudinales :

Deux bases de données différentes ont été construites : la première répertorient les compositions successives des assemblées depuis 1964 (9

mandatures), et la seconde l'ensemble de la production écrite depuis 1995 (3 mandatures).

La base de données concernant les nominations répertorie l'ensemble des organisations représentées dans les assemblées socioprofessionnelles en Aquitaine depuis la CoDER (Commission de Développement Economique régionale) de 1964, jusqu'au renouvellement du CESER intervenu en novembre 2013, ainsi que les individus qui ont occupé les sièges accordés à ces organisations. Le choix de commencer la collecte de données avec la première forme organisationnelle comprenant des représentants socioprofessionnels à l'échelle régionale a reposé sur une volonté d'interroger la longévité des mandats dans l'assemblée socioprofessionnelle et de la mettre en relation avec les réformes successives de compétences et de composition de la représentation des groupes d'intérêts liées au développement d'une collectivité régionale décentralisée. Chacune des 949 observations de la base ainsi constituée correspond à la nomination ou au renouvellement du mandat d'un individu. Les entrées indiquent pour chaque nomination le nom du conseiller désigné, le collège dans lequel il a été nommé, l'organisme mandant et son appartenance ou non à un groupe plus ou moins formel coordonnant ses positions dans l'assemblée (par exemple son appartenance à la sphère des groupes d'intérêts agricoles). Les données incluent également pour chaque conseiller la date de sa prise de fonction à l'assemblée et de la fin de son mandat. Dans le cas d'un conseiller nommé en cours de mandature, y est également précisé le nom de son prédécesseur. Enfin, la base de données indique l'occupation d'une éventuelle fonction de Président, de Président de commission, ou de membre du bureau de l'assemblée.

La collecte des données a été réalisée à partir de deux sources principales : une partie de ce recensement a été effectué par Patrick Debaere dans une étude des profils des conseillers datant de 1997⁵². La consultation des arrêtés préfectoraux nominatifs de composition au recueil des actes administratifs a permis de compléter le matériau jusqu'en 1995 par ce mémoire de recherche, en complément

⁵² Patrick DEBAERE, Esquisse d'identification des conseillers économiques et sociaux aquitains, mémoire pour le DEA de Sciences politiques, CERVIL, 1997

avec les procès-verbaux conservés dans les archives du CESER Aquitaine. Le traitement des données collectées a été organisé selon deux axes principaux : d'une part, cette base de données a servi à observer les évolutions dans la sélection des groupes d'intérêts obtenant un ou des sièges dans l'assemblée, par la comparaison de mandature à mandature des organismes mandataires de chaque conseiller. D'autre part, la longévité du personnel politique et les taux de renouvellement de l'assemblée ont été analysés à partir du calcul de la durée moyenne d'un mandat à l'assemblée, et l'identification des doublons signalant la reconduction d'un conseiller d'une mandature à l'autre.

La seconde base de données construite dans le cadre de cette étude monographique répertorie les avis, rapports et contributions de l'assemblée depuis la mandature du CESR nommé en octobre 1995, jusqu'au renouvellement de 2013. Elle contient ainsi l'ensemble des documents ayant été soumis à un vote ou présentés à l'assemblée en formation plénière pendant trois mandatures. La période de recensement a été définie pour des raisons essentiellement pratiques, puisque avant cette date, les avis et rapports de l'assemblée n'ont pas été numérisés. La collecte a été effectuée à partir des documents mis en ligne sur le site du CESER Aquitaine. Cette base de données contient 494 entrées, renseignant pour chaque observation le titre du document, sa date d'adoption, la mandature en exercice lors de son élaboration, le format (avis, rapport, étude...), la commission dans laquelle le projet de texte a été rédigé, et le secteur de politique publique régionale concerné. Enfin, une dernière série de données concerne le mode d'adoption du texte : on indique ainsi si le texte a été adopté à la majorité ou à l'unanimité des suffrages, et comptabilise le nombre d'absentions et de votes exprimés en opposition au texte.

L'ensemble des matériaux réunis a permis, en fonction des hypothèses retenues, d'envisager l'objet d'étude sous trois angles différents, qui feront chacun l'objet d'une partie de la présente thèse. Le plan de la thèse reflète un développement qui se déplace s'organise d'un niveau macrosociologique à un niveau microsociologique, puisque la première partie interroge les dynamiques d'institutionnalisation de l'assemblée en tant qu'organisation, la seconde se livre à une sociologie de l'assemblée en passant à l'échelle des conseillers qui composent les CESER, alors que la troisième est dévolue à une sociologie des rapports et observe donc les interactions microsociologiques dans les différentes commissions permanentes de l'assemblée.

La première partie est consacrée à la négociation des relations entre le Conseil régional et l'assemblée socioprofessionnelle dans un contexte d'asymétrie marquée de leurs compétences respectives (**Partie 1 Les CESER, seconde assemblée de la région : la négociation d'un bicaméralisme asymétrique**). Nous avons ainsi cherché à explorer le degré de conflit et de coopération qui caractérise la consultation des CESER par les Conseils régionaux, en replaçant les dynamiques actuelles dans le contexte d'un processus historique de séparation de la représentation des groupes d'intérêts et de la représentation politique issue de l'élection. La reconstitution des différentes étapes de la mise sous tutelle d'une assemblée composée exclusivement de représentants socioprofessionnels a ainsi été resituée dans le mouvement concomitant de décentralisation de l'échelon régional de gouvernement (1. Le divorce de la représentation des intérêts régionaux et de la représentation politique : histoire d'une mise sous tutelle). Le traitement des observations et des entretiens a cependant permis de montrer que la position de dépendance vis-à-vis de l'exécutif et de l'assemblée délibérante régionale qu'organisent les textes peut être négociée par les directeurs et les Présidents des CESER, en fonction du degré de présidentialisme de la Région (2. La négociation du bicaméralisme asymétrique).

La deuxième partie a quant à elle été consacrée à l'analyse de l'intermédiation à l'échelle des conseillers de l'assemblée (**Partie 2 Le CESER,**

arène d'intermédiation entre les intérêts et la Région). Elle explore les enjeux de la procédure de composition de l'assemblée et de nomination de ses membres, qui procède d'une négociation multi-niveaux entre la sélection d'interlocuteurs légitimes pour le décideur public régional et la capacité des groupes d'intérêt présents sur le territoire régional à s'imposer dans le jeu collectif (1. la composition comme procédé de sélection des interlocuteurs légitimes). On procède ensuite à une analyse des pratiques et des modalités d'exercice du mandat représentatif conféré aux conseillers de l'assemblée, afin de souligner l'apprentissage de rôles inédits d'intermédiaires généralistes aux côtés du répertoire classique de la représentation sectorielle ou catégorielle (2. un lieu de passage entre milieux institutionnels).

La troisième partie interroge le produit de l'intermédiation analysée dans la partie 2, dans le contexte de renégociation permanente de la délimitation des compétences et des fonctions générée par le bicaméralisme asymétrique décrit dans la première partie. Il déplace la focale de l'analyse sur l'écrit collectif élaboré dans les commissions permanentes des CESER, en proposant une sociologie des rapports basée non pas sur une analyse de leurs contenus, mais sur leurs conditions de production et de circulation (**Partie 3 Sociologie d'un atelier d'écriture collective : les conditions de mise en place d'une expertise de consensus**). Ainsi, on montre qu'en fonction des rôles parlementaires endossés et des configurations de chaque problème public soumis à la consultation des socioprofessionnels, les conditions nécessaires à l'émergence de logiques délibératives et de production de représentations partagées peuvent être réunies dans les CESER (1. les CESER ou l'art de la délibération). La situation d'expertise qui préside à la rédaction des rapports d'auto-saisine de l'assemblée est alors examinée comme un moyen de repenser l'identité des destinataires de l'écriture collective : on souligne ainsi que la production de normes partagées résultant de l'expertise de consensus que pratiquent les CESER est moins diffusée aux élus politiques qu'aux membres de l'assemblée eux-mêmes. Le recours au registre expert dans l'activité de l'assemblée s'explique par un positionnement stratégique

de l'institution dans la négociation de ses relations avec la représentation politique
(2. une assemblée de représentants en situation d'expertise).

***1^{ère} Partie : Le CESER, seconde
assemblée de la Région : la
négociation d'un bicaméralisme
asymétrique***

On retrouve dans les publications ou communications des différentes CESER, à l'occasion d'anniversaires célébrant la création de ces assemblées ou de manifestations organisées par l'association des CESER de France, un certain nombre de références plus ou moins explicites aux notions de « société civile » et de « corps intermédiaires » qui parsèment le discours de ces institutions sur elles-mêmes. Ainsi peut-on par exemple lire sur le site internet du CESER Poitou-Charentes une brève définition de l'organisation à destination du grand public, comme « *assemblée consultative chargée d'apporter la vision de la société civile organisée* »⁵³. Un autre terme apparaît parfois en complément du qualificatif de société civile : les CESER sont la voix des « corps intermédiaires de la République ». Cette terminologie est ainsi apparue à de nombreuses reprises lors des rencontres régionales du dialogue territorial organisées par l'Institut de Formation et de Recherche en Education à l'Environnement en Poitou-Charentes en juin 2012 : l'assemblée y a été présentée par les intervenants en tant que « *corps intermédiaire de corps intermédiaires* »⁵⁴. Sans que notre propos soit ici d'effectuer un recensement exhaustif des usages de ce vocable ou de questionner sa pertinence, sa diffusion dans les discours institutionnels a le mérite de souligner la position particulière des CESER entre espaces sociaux et espace politique régionaux. Intermédiaire entre univers institutionnels socio-économiques multiples et univers politique, cette arène peut être conçue comme un de ces objets dont les acteurs, dans leurs rôles ou leurs représentations, échappent au moins partiellement aux catégorisations classiques qui leur sont habituellement appliquées.

Les CESER sont en ce sens l'un de ces lieux de passage entre univers institutionnels, et leurs conseillers sont des intermédiaires qui opèrent un travail de médiation entre le groupe d'intérêt qu'ils représentent et la puissance publique. Dans leur ouvrage consacré à l'imbrication de l'espace politique et des espaces sociaux, Olivier Nay et Andy Smith⁵⁵ caractérisent ces arènes de médiation comme des espaces de consolidation des interdépendances, des lieux de négociations des règles de l'action collective, de cristallisation des conflits ou de formation des équilibres entre groupes organisés. La particularité des assemblées socioprofessionnelles régionales réside dans

⁵³ Le CESER, <http://www.cese-poitou-charentes.fr/Le-CESER.html>, (consulté le 15 décembre 2013).

⁵⁴ Le CESER aux rencontres régionales de l'IFREE, <http://www.cese-poitou-charentes.fr/Le-CESER-aux-rencontres-regionales.html>, 5 juillet 2012, (consulté le 13 avril 2013).

⁵⁵ Olivier NAY et Andy SMITH, *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002.

le fait qu'elles assurent une fonction d'intermédiation, mais opèrent de façon formalisée, et matérialisée par une organisation jouissant d'un statut juridique et soumise à des processus d'institutionnalisation multiples. En comparaison de réseaux plus ponctuels dans le temps, moins visibles, moins stables et plus autonomes de la puissance publique, les CESER constituent une forme institutionnalisée de l'intermédiation. Sans remettre fondamentalement en question l'idée selon laquelle ils opèrent une articulation entre espaces institutionnels distincts, les processus d'institutionnalisation, tels que la sociologie de l'institution ou le courant néo-institutionnaliste ont pu les décrire, encadrent et conditionnent la façon dont les différents acteurs des CESER peuvent se positionner en tant qu'intermédiaires.

Ce premier chapitre a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles se nouent des dynamiques d'échange à la frontière entre sphère institutionnelle et sphère sociale. En d'autres termes, il s'agit, avant de mener une analyse de l'échange politique entre les représentants des intérêts organisés et la puissance publique régionale, de mieux saisir le contexte dans lequel cet échange se réalise. Par échange politique, on entend *l'ensemble des transactions par lesquelles les groupes d'acteurs représentant diverses organisations parviennent à négocier leur présence dans un jeu commun au sein de l'assemblée et auprès de la Région*. Ces transactions opérant dans un contexte donné, l'inscription de l'assemblée consultative et de ses conseillers dans l'ordre institutionnel régional, et tout particulièrement la relation entre l'assemblée socioprofessionnelle et l'assemblée délibérante de la Région, pèsent sur les conditions de l'échange. Le cadre législatif encadrant les compétences du CESER et délimitant ses rapports avec le Conseil régional constitue ainsi une première dimension de l'analyse. Le mouvement de décentralisation, et l'accroissement exponentiel des compétences de l'institution régionale, ont assez sensiblement affecté la délimitation des fonctions des assemblées socioprofessionnelles depuis la décennie 70, ayant pour effet premier d'en changer régulièrement le nom⁵⁶, et plus largement de modifier les relations établies entre le Conseil régional, son exécutif et l'assemblée consultative. Néanmoins, au-delà de la

⁵⁶ D'où l'utilisation des termes d'assemblée socioprofessionnelle pour décrire les différentes incarnations successives de la représentation des intérêts organisés au niveau régional, qu'il s'agisse du Comité économique et social régional, du Conseil économique et social, ou Conseil économique, social et environnemental régional. Si cette terminologie pêche par l'inadéquation de l'adjectif « socioprofessionnel » à rendre pleinement compte de la diversité des organismes mandataires représentés dans ces organisations successive, elle permet de souligner leur dimension d'assemblée délibérante. La majorité des interlocuteurs rencontrés tendent quant à eux à utiliser les termes génériques de CES pour englober les différentes appellations.

description des évolutions juridiques régissant la délimitation des compétences respectives du Conseil régional et du CESER, l'analyse du contexte de l'échange politique passe également par l'observation des phénomènes d'institutionnalisation des assemblées socioprofessionnelles. Ainsi la négociation par différents types d'acteurs, représentants ou administratifs, de la place de leur assemblée dans l'ordre institutionnel et de son inscription dans la fabrique des politiques publiques régionales, ou encore les ressources à leur disposition pour légitimer leur présence dans la régulation politique de la région, et faire sens de leur rôle et de celui de l'institution à laquelle ils appartiennent, ont une influence sur les modalités de l'intermédiation. Finalement, il s'agit de saisir dans quel environnement se nouent les échanges multiples entre les différents acteurs du CESER et la puissance publique régionale. Cela revient à analyser les modalités qui contraignent ou constituent des ressources dans les échanges politiques entre trois pôles principaux, à savoir la *représentation des intérêts organisés* d'une part, la *représentation politique* (ou électorale, dans le sens où elle est issue du suffrage universel, inscrite dans le système partisan) d'autre part, et enfin *l'administration régionale* (entendue comme les services de l'Etat avant la décentralisation, puis l'exécutif régional depuis 1982).

La première partie de ce chapitre se propose de replacer la relation entre représentation des intérêts et représentation politique au niveau régional dans une perspective historique, et de proposer une relecture de l'impact de la décentralisation sur cette relation nuanciant les conclusions des quelques travaux scientifiques consacrés aux assemblées socioprofessionnelles. Les rares études de cas sur les CESR dont on peut aujourd'hui disposer sont loin d'épuiser les connaissances regardant la composition des CESER de France, leurs modes de fonctionnements internes, les pratiques et les normes qui régissent leur action, car l'intérêt suscité par l'institution a essentiellement concerné le processus de décentralisation de la décennie 1980 et son impact sur l'assemblée socioprofessionnelle⁵⁷. A partir des années 1990, on dispose d'un suivi

⁵⁷ Voir : Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, Éditions confluentes., Bordeaux, Conseil économique et social régional d'Aquitaine, 2009, 197 p. , Yves DELAIRE, *Le comité économique et social d'Auvergne (1974-1981)*, Faculté de droit et de science politique, Université de Clermont-Ferrand I, Clermont-Ferrand, 1982., Raphael BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, 1987, vol. 7,

extrêmement lacunaire des CESR : de nombreuses questions demeurent sur le travail d'assemblée en CESER, sur l'évolution des normes juridiques encadrant son action et sa composition, et sur la manière dont il s'insère dans le cadre de l'élaboration des politiques régionales. Plus encore, on dispose de peu de données actualisées sur les acteurs, leurs cadres de référence et leurs conceptions de leur propre rôle au sein de l'assemblée du CESER. L'objectif de cette partie historique est donc proposer une suite aux analyses susmentionnées au regard des réformes des trois décennies suivantes, mais également de relativiser certaines de leurs conclusions concernant les équilibres institutionnels et la relation entre représentation des intérêts organisés et représentation politique. Le « moment de la décentralisation » et de l'établissement de la région comme niveau de gouvernement autonome durant les décennies 1970-1980 a en effet constitué un contexte particulier, dont les spécificités ont pu focaliser l'attention sur la conflictualité entre les deux assemblées, qu'une lecture longitudinale permet de nuancer. Le choix de retracer la trajectoire institutionnelle des assemblées socioprofessionnelles se justifie également par le l'objet même de ce chapitre, à savoir les dynamiques d'institutionnalisation de cette arène d'intermédiation qu'est le CESER. Ces dernières sont assez largement le produit de la sédimentation d'échanges politiques successifs : en d'autres termes, le comportement et les représentations des acteurs contemporains sont encore largement informés par les configurations qui se sont succédé entre représentation politique, représentation des intérêts et administration régionale. L'historique des différentes réformes des assemblées socioprofessionnelles peuvent ainsi apparaître comme un premier niveau de lecture des dynamiques de l'échange politique actuel opérant au sein du CESER. On rejoindra Chatriot⁵⁸ dans son analyse du Conseil économique et social (national), qui voit dans les différentes réformes de composition un moyen

n° 1, p. 13- 35. ; ou encore : Olivier GOHIN, « Les comités économiques et sociaux régionaux », *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars 1988, p. 499- 550. Sur les CESR, et dans une moindre mesure : Jacques CHEVALLIER, « La réforme régionale » dans Jacques Chevallier (ed.), *Le pouvoir régional*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 109- 185., Jack HAYWARD, « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », *Pouvoirs*, 1981, n° 19, p. 103- 118. Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, 1 vol. (477 p.) ; 21 cm p., Pierre SADRAN, « Les accommodements avec la loi de 1972 », *Les Cahiers de l'IFSA*, 1981., ou encore Olivier NAY, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'harmattan, 1997, 377 p. sur l'analyse de la décentralisation et son impact sur les intérêts organisés

⁵⁸ Alain CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, la Découverte, 2002, 419 p.

d'appréhender les arbitrages négociés sur le temps long dans la définition fonctionnelle de l'assemblée consultative nationale.

La seconde partie du chapitre est consacrée à l'inscription du CESER dans l'ordre institutionnel régional actuel, et aux dynamiques de négociation du rôle et du sens de la consultation des intérêts organisés dans la fabrique des politiques publiques régionales. On se propose de rendre compte des relations du CESER avec le Conseil régional, marquées par la mise sous tutelle de la représentation des intérêts à la représentation politique, et des rapports entre le CESER et l'exécutif de la Région. Il s'agit ici de montrer l'inadéquation d'une lecture en termes de rivalité entre deux formes de représentations, ou plus largement d'influence ou d'impuissance d'une assemblée consultative sur la décision publique régionale. En effet, les relations entre les trois pôles de la représentation politique, représentation des intérêts et administration régionale consistent davantage en un échange continu entre acteurs multiples, autour d'enjeux qui ne se réduisent pas au seul moment de la décision. Ces différents acteurs négocient leur insertion et leur légitimité dans le cycle d'élaboration des politiques publiques (de la mise à l'agenda à la mise en œuvre) et dans la régulation politique de la région. L'asymétrie des rapports entre CESER et Conseil régional ne doit donc pas dissimuler que dans la relation de dialogue entre les deux assemblées se nouent toute une série d'échanges politiques entre différentes catégories d'acteurs (politiques ou administratifs, individuels ou collectifs, partisans, professionnels, groupe d'intérêts...). Au sein de ces configurations multiples, certains acteurs (organisationnels ou individuels) sont à même de s'imposer ou de négocier leur présence et de légitimer leur action, que ce soit dans la formulation et la mise à l'agenda d'un problème public, ou dans la mise en œuvre de certaines politiques régionales. Par ce biais, les acteurs du CESER négocient une forme de légitimité qui n'entre pas en concurrence celle de la représentation politique.

1. Le divorce de la représentation des intérêts régionaux et de la représentation politique : histoire d'une mise sous tutelle

La manifestation organisée en le 9 novembre 2012 par l'association nationale des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux « CESER de France », avait choisi de célébrer les quarante ans d'existence d'une « institution originale » [...] regroupant des socioprofessionnels, des représentants des corps intermédiaires et de la société civile organisée »⁵⁹, en prenant pour repère de ce quarantenaire la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des Régions. C'est en effet par ce texte organisant la création au sein des 25 établissements publics régionaux de deux assemblées distinctes, à savoir le Conseil Régional d'une part (assemblée délibérante) et le Comité économique et social d'autre part (assemblée consultative) que se matérialise une organisation dédiée à la représentation des intérêts organisés, aux côtés d'une assemblée politique. La trajectoire historique des assemblées dévolues à la représentation socioprofessionnelle au niveau régional est donc inextricablement imbriquée dans le mouvement de régionalisation initié alors: en effet, depuis l'instauration par ce texte de 1972 de ces deux assemblées, le législateur n'a cessé d'organiser et de clarifier les compétences de l'assemblée consultative en relation avec les prérogatives du Conseil Régional. Ce lent mouvement de négociation d'une forme originale de bicaméralisme⁶⁰ a représenté un enjeu majeur des textes concernant l'assemblée socioprofessionnelle de la Région jusqu'à la fin de la décennie 1990, avec le souci constant d'ajuster la composition de l'assemblée représentative à la

⁵⁹ Alain EVEN, « Edito », Paris, CESER de France, 2012.

⁶⁰ Rappelons ici qu'on utilise le terme de bicaméralisme dans son sens premier et courant, à savoir la coexistence de deux assemblées au sein d'une même institution. A la suite de Gourgues, qui résume cet état de fait en parlant de « bicaméralisme asymétrique », on ne cherche pas ici à qualifier les relations entre deux chambres délibérantes de même importance et de compétences équivalentes sur la production de l'action publique, étant bien entendu que l'assemblée économique et sociale n'a jamais disposé que d'un pouvoir consultatif et se trouve dans un rôle juridiquement faible, aux marges de manœuvres limitées et fragiles au sein des systèmes de gouvernement régionaux (Guillaume GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative : rouages et mécaniques d'une définition de la continuité démocratique », *Pouvoirs locaux*, 2009, IV, n° 83. P21).

société civile. Dans les termes de Gourgues, après la création d'une institution politique d'échelle régionale pleinement décentralisée, ce sont « les termes [du] bicaméralisme [qui] doivent alors être définis »⁶¹ entre l'assemblée délibérante et l'assemblée consultative. Les modalités du bicaméralisme régional, ou en d'autres termes, l'adaptation du rôle des assemblées socioprofessionnelles aux configurations changeantes du pouvoir régional décentralisé, ont fait l'objet d'une grande partie des textes concernant les assemblées socioprofessionnelles sur les deux décennies suivant la décentralisation.

L'analyse des relations actuelles entre les deux assemblées régionales ne saurait faire l'économie d'un rappel des évolutions historiques des textes encadrant les relations entre les deux assemblées. Ce bref historique semble d'autant plus important que le cadre législatif actuel définit les bases d'un dialogue potentiellement conflictuel entre les deux assemblées régionales, et que la représentation politique et la représentation socioprofessionnelle ont longtemps entretenu un rapport de forte proximité, mais également de concurrence à l'échelon régional⁶². A ce titre, la loi de 1972 portant création et organisation des Régions peut tout autant être considérée comme l'acte fondateur marquant la naissance des CESER sous leur forme organisationnelle actuelle, que comme la prononciation du divorce entre une représentation des intérêts organisés et une représentation politique basée sur le suffrage universel. Ces deux formes de représentation jusqu'alors confondues, étaient avant 1972 à égalité en termes d'influence sur la prise de décision. On notera ainsi que la représentation des intérêts organisés a, jusqu'à l'adoption des lois de décentralisation des années 1980, représenté une forme concurrente tendant, dans l'esprit du législateur, à affaiblir la représentation politique basée sur le suffrage universel⁶³. Sans céder à la tentation d'une reconstruction linéaire de l'histoire de la représentation économique et sociale au niveau régional, il apparaît important de replacer les rapports entre Conseil Régional et CESER dans une perspective longitudinale de distinction des représentations politiques et socioprofessionnelles, et dans la mise sous tutelle de

⁶¹ Guillaume GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative », *Pouvoirs Locaux*, 2009, IV, n° 83, p. 21- 27. p 22

⁶²*Ibid.*, p22

⁶³Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p19-20

cette dernière au moment de la réforme de décentralisation. Un bref résumé des évolutions du cadre juridique encadrant les relations entre ces deux formes de représentation permet un premier niveau de compréhension des pratiques qui régissent aujourd'hui la consultation des intérêts organisés.

1.1. La représentation des intérêts organisés au niveau régional : un avant et un après 1982

Plusieurs lois pourraient être entendues comme constituant le point de départ de l'histoire institutionnelle des CESER : la loi du 5 juillet 1972 et le décret du 5 septembre 1973 qui instaurent les Comités Consultatifs Economiques et Sociaux (CCES) auprès des Etablissements Publics régionaux encore sous tutelle préfectorale ; ou bien la réforme de décentralisation de 1982, qui place ces CCES dans une position d'infériorité et de dépendance vis-à-vis du Conseil Régional ; voire même l'expérience institutionnelle d'un Comité consultatif économique et social engagée dès 1963 auprès du district de la région parisienne. La similarité des formes organisationnelles depuis la création des CCES, devenus Conseils Economiques et Sociaux régionaux (CESR) puis plus récemment Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux régionaux (ou CESER) incite, à l'instar du choix opéré pour les 40 ans des CESER, à considérer les années 1970 comme « moment de naissance institutionnelle » des assemblées socioprofessionnelles consultatives régionales. Cependant, une telle perspective, qui s'inscrit pour l'association CESER de France dans une stratégie de légitimation de leurs assemblées (en associant leur naissance à l'émergence de la région décentralisée), passe sous silence d'autres formes plus anciennes, de participation des intérêts organisés à l'échelle régionale. Sans nous livrer à une description fastidieuse des interactions informelles et ponctuelles entre les intérêts organisés et l'administration régionale avant sa décentralisation, il est néanmoins possible de repérer des formes institutionnalisées de consultation des intérêts économiques dès le début du XXème siècle. Ainsi l'association et la consultation de représentants d'intérêts organisés est un phénomène bien antérieur à la décentralisation

progressive du système politico-administratif, et a finalement constitué la première forme de représentation socioprofessionnelle de la société régionale.

L'après-guerre a vu s'établir une différenciation progressive entre d'une part la régionalisation technocratique appuyée sur la représentation professionnelle, et d'autre part, du régionalisme, associé à la démocratisation et à la représentation politique. Au départ confondues dans les premières conceptions de l'action publique régionale, où régionalisme et corporatisme allaient de pair les deux formes de représentation ont été progressivement mise en concurrence par les réformes de « régionalisme fonctionnel » misant sur une élite économique et sociale régionale qui permettrait d'affaiblir le pouvoir des élus locaux et les revendications « périphériques ». La rivalité instaurée influencera largement le processus de décentralisation de 1982.

1.1.1. Les intérêts organisés comme première forme de représentation de la société régionale

Dans l'étude qu'ils consacrent au Conseil Economique et Social d'Aquitaine, Jacques Palard et Patrick Moquay soulignent la « singularité essentielle » de cette participation ancienne et institutionnalisée des représentants économiques et sociaux à l'action publique régionale, en comparaison avec les autres échelons politico-administratifs territoriaux⁶⁴. Sans être exactement identique à ce qu'ici nous avons appelé pour plus de commodité la représentation des intérêts organisés, la représentation des intérêts économiques, ou encore, dans la terminologie de Michel Offerlé, la représentation des professions⁶⁵ a fait l'objet d'une succession d'expériences institutionnelles au niveau régional. Il est d'ailleurs tout à fait frappant de constater que la première tentative de consultation formalisée au niveau régional signe également le premier essai d'institutionnalisation d'une autorité régionale déconcentrée dans la France

⁶⁴Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 17

centralisée de la III^{ème} République : il s'agit de ce que l'on a retenu sous le nom de « région Clémentel » dans les années suivant immédiatement le premier conflit mondial. Ministre du Commerce de l'époque, Etienne Clémentel a développé dès 1917 le projet de « groupements économiques régionaux » dont l'existence est entérinée par l'arrêté du 25 avril 1919. Ces structures, préconisées dans un effort de rationalisation économique pour répondre aux difficultés rencontrées par l'économie de guerre⁶⁶, s'appuient sur des regroupements territoriaux de Chambres de Commerce, l'arrêté de 1919 rassemblant 136 des 149 Chambres de Commerce que compte alors la France en dix-sept groupements régionaux qui préfigurent le découpage administratif actuel. Ces structures régionales, dont une loi qui n'a jamais vu le jour devait préciser l'organisation, sont restées dans leur organisation et leurs objectifs relativement modestes. Le décret loi du 14 juin 1938 institue les régions Clémentel en établissements publics, permettant ainsi aux 19 Unions de Chambres de Commerce Régionales de devenir des « Régions Economiques » à vocation consultative pour les pouvoirs publics. Cependant les fonctions de ces structures restent floues et leur contribution aux politiques économiques incertaines. Dans ses travaux consacrés à l'émergence du fait régional sous l'impulsion de Clémentel, Philippe Veitl établit que cette tentative de redéfinition de l'espace national sans moyens financiers ni existence juridique bien établie, a très tôt périclité⁶⁷ et n'a survécu que quelques années suite à la défaite électorale de Clémentel.

On soulignera cependant, aux côtés d'Alain Chatriot et de Claire Lemerrier, que cette forme organisationnelle spécifique, aussi éphémère qu'elle fut, ne se réduit pas à une simple déconcentration étatique, puisqu'elle repose uniquement sur la représentation patronale et commerçante au travers des Chambres de Commerce⁶⁸. Ces dernières, régies depuis 1898 par une loi qui assoit leur pouvoir auprès des décideurs publics et ayant développé leurs propres structures de coordination, peuvent même contester le découpage proposé par le *Projet de*

⁶⁵ Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

⁶⁶ Alain CHATRIOT et Claire LEMERCIER, « Corps intermédiaires » dans Christophe PROCHASSON et Vincent DUCLERT (eds.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, p. 691- 698.

⁶⁷ Philippe VEITL, « Faire une autre France. La politique de régionalisation d'Étienne Clémentel à la fin de la première guerre mondiale » dans Bernard Jouve, Vincent Spénlehauer et Philippe Warin (eds.), *La région, laboratoire politique*, Recherches., Paris, La Découverte, 2001, p. 97- 112.p 97

⁶⁸ Alain CHATRIOT et Claire LEMERCIER, « Corps intermédiaires », op. cit.

division de la France en Régions économiques de 1917. L'analyse de Philippe Veitl éclaire ce choix original de faire reposer un nouvel échelon de l'action publique sur la représentation des intérêts économiques et des professions. Pour lui, loin de se réduire à une réponse opportuniste aux diverses pressions exercées par les revendications régionalistes et par les circonstances exceptionnelles de la Grande Guerre, ce projet de loi avorté a procédé d'une réflexion mûrie et originale sur le fait régional. S'inscrivant dans un large questionnement autour de la déterritorialisation qui nourrit les angoisses collectives de l'époque, la réflexion de Clémentel reconstituée par Philippe Veitl tente d'articuler les interrogations sur la « francité » et l'affirmation par les tenants de Durkheim d'une identité non plus basée sur le territoire mais sur la profession. C'est ce « surgissement de la modernité au sein du terroir »⁶⁹, ou en d'autres termes cette nécessité de concilier deux versions antagonistes de la citoyenneté et de l'appartenance, qui sous-tend le projet Clémentel de régionalisation. La région de Clémentel, reposant dans sa composition sur les intérêts économiques et les professions, et dans ses objectifs sur une planification dirigiste de l'économie, permet de concilier les deux pôles, et, malgré son échec, de penser pour la première fois un découpage régional de l'action publique.

Le régime de Vichy poursuit dans cette voie l'intégration des acteurs économiques au sein des institutions régionales, et on peut noter une certaine permanence de la « révolution paradigmatique » de Clémentel dans certains projets de déconcentration administrative sous-tendus par les conceptions corporatistes du gouvernement pétainiste. La continuité législative et la mise en œuvre administrative étant toutes relatives, compte tenu du contexte spécifique de la Seconde Guerre Mondiale, on peut néanmoins repérer dans l'acte législatif du 19 avril 1941 la volonté de conférer une compétence économique à un échelon régional de gouvernement. Ce texte institue 19 préfets régionaux, compétents en matière économique et de police. Palard et Moquay signalent également un projet législatif de 1942 en vue de l'après-guerre, de type corporatiste : il prévoit la

⁶⁹Philippe VEITL, « Faire une autre France. La politique de régionalisation d'Étienne Clémentel à la fin de la première guerre mondiale », op. cit. p 98-99

création d'une collectivité faiblement décentralisée, au sein de laquelle serait instauré un Conseil Provincial se faisant « l'écho des forces spirituelles, morales, intellectuelles et économiques de la province »⁷⁰. Ce Conseil aurait pu donner un « avis autorisé sur les propositions budgétaires du Gouverneur, nommé et révoqué par le chef de l'Etat »⁷¹, préfigurant sur le plan organisationnel une assemblée de représentants des intérêts organisés émettant des avis consultatifs auprès du Préfet de Région.

1.1.2. La représentation politique et professionnelle dans les premières structures régionales de l'après-guerre : entre coopération et rivalité

La fin du second conflit mondial ouvre de façon plus significative une période de concertation assumée avec le monde économique et les partenaires sociaux et renouvelle le processus d'institutionnalisation des assemblées composées de représentants d'intérêts organisés au niveau régional. Le développement de la planification économique et l'émergence sur l'agenda public de l'aménagement du territoire constituent, comme pendant la tentative de Clémentel, un terreau fertile pour renouveler l'expérience de l'intégration des intérêts économiques auprès des instances administratives déconcentrées. Dans les trois premières décennies de l'après-guerre, la représentation socioprofessionnelle suit « un parcours institutionnel tourmenté »⁷² autour des multiples tentatives d'organisation de structures régionales. Ces diverses expériences institutionnelles reposent néanmoins en permanence sur une instance de représentation des intérêts, aux côtés d'élus locaux, parlementaires, maires des métropoles régionales, ou conseillers généraux, associés sous des modalités variables aux instances régionales naissantes. La cohabitation de ces deux formes de représentation, l'une

⁷⁰ Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 18

⁷¹ *Ibid.* p 18

basée sur le suffrage universel dont elle tire sa légitimité, l'autre construite majoritairement sur les structures de représentations professionnelles et consulaires, devient progressivement plus délicate : le projet d'une Région déconcentrée, antinomique de toute montée en puissance d'un pouvoir politique régional, tend à penser la représentation des intérêts comme « un moyen d'affaiblir la représentation politique [...] et de réduction des tensions à [la] périphérie »⁷³.

Les premières années de naissance de la Région sont cependant marquées par une étroite collaboration entre les deux formes de représentation. Pasquier souligne comment les premières expériences institutionnelles de régionalisation menées avant la création des Commissions de développement économique régionales (ou CoDER) de 1964 ont été le produit « d'interactions et d'échanges entre une grande variété d'acteurs politiques et administratifs (mouvement fédéraliste, planificateurs, élus locaux, groupes d'intérêts), agissant aussi bien dans l'arène politique centrale que dans des arènes plus périphériques (configurations régionales) »⁷⁴. Il dessine le portrait d'une régionalisation antérieure à la mise en œuvre de la politique gaulliste de déconcentration régionale, inscrite dans un projet de modernisation économique et sociale. Ces premières formes institutionnelles ont été le produit de réflexions combinées, d'une part par un mouvement « fédéraliste » (du nom de leur structure, La Fédération) d'acteurs régionaux, et d'autre part par les élites étatiques planificatrices⁷⁵. La problématique de la régionalisation et de l'aménagement du territoire, qui émerge alors sur l'agenda politique comme une nouvelle façon de penser la reconstruction économique et les inégalités dans l'espace national, s'entrecroisent très fortement dans les premières années de l'après-guerre chez ces deux groupes d'acteurs. Les élites modernisatrices favorables au développement de l'échelon régional sont les héritières directes de la pensée de Clémentel : ce courant réformateur impulsé par la réforme du ministre du Commerce est resté actif pendant le régime de Vichy, et a progressivement intégré une dimension territoriale à la question de la planification économique. De leurs conceptions émerge une nouvelle politique

⁷² *Ibid.* p 19

⁷³ Yves DELAIRE, *Le comité économique et social d'Auvergne (19974-1981), op. cit.* p 202

⁷⁴ Romain PASQUIER, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 1, p. 101 - 125. p102

⁷⁵ *Ibid.* p103

publique, l'aménagement du territoire, qui fait écho au souci des inégalités territoriales structurant les initiatives locales du mouvement fédéraliste⁷⁶.

A partir du milieu des années 1950, le Commissariat général au Plan inscrit l'aménagement du territoire à l'agenda public et, par une série de décrets, articule régionalisation et représentation des intérêts économiques comme réponse à cette problématique émergente. Ainsi, par le décret du 11 décembre 1954, le gouvernement de Pierre Mendès-France autorise la création des comités d'expansion économique régionaux. Ce texte crée un cadre juridique général visant à reconnaître une variété de comités ou de structures d'initiative locales préexistantes, issues des élites locales et régionales, et procède par arrêtés d'agrément successifs de ces comités d'initiative privée. La composition de ces comités d'expansion économique témoigne ici encore de la volonté du législateur d'associer la représentation professionnelle et la représentation politique au sein d'une organisation à vocation régionale : peuvent y participer les élus locaux d'une part, mais également les représentants des activités économiques, les organisations syndicales et les universitaires⁷⁷. Le décret du 30 juin 1955 établit les programmes d'action régionale, dans le but de promouvoir l'expansion économique et de mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire, définissant ainsi le cadre géographique dans lequel opèrent les comités d'expansion. Le découpage final décidé au sein du Commissariat au Plan organise les premières formes de l'action publique régionale en vingt-et-une circonscriptions. Pasquier signale cependant des tensions naissantes dans l'association d'élus politiques et de représentants des intérêts organisés : très inégalement présents dans les différents comités d'expansion économique, un certain nombre d'élus locaux, mais surtout de parlementaires et de conseillers généraux, contestent la représentativité de ces nouvelles structures, devenues l'interlocuteur unique de l'administration au niveau régional. Au congrès de l'association des Maires de France en mars 1963, puis durant le colloque de l'Association des présidents de conseils généraux, les représentants politiques issus du suffrage universel questionnent le droit des comités d'expansion à parler au nom de la société régionale⁷⁸.

⁷⁶ *Ibid.* p 106 -107

⁷⁷ *Ibid.* p 119

⁷⁸ *Ibid.* p 122

Ces premières tensions sont exacerbées par les réformes territoriales de la Vème République. L'administration gaulliste poursuit en effet l'institutionnalisation de la représentation économique et sociale à l'échelon régional dans ses réformes de « régionalisme fonctionnel », mais renforce simultanément la dynamique de concurrence entre deux représentations associées. La régionalisation planificatrice et l'aménagement du territoire deviennent des priorités du régime, et les représentations des élites réformatrices jusqu'alors minoritaires fondent le socle du projet gaulliste de modernisation économique et sociale. « L'ardente obligation » de planification, pour reprendre l'expression du Général de Gaulle, ne se limite pas à une ambition de développement économique. Elle est également « une tentative de rénovation de la démocratie par la participation des groupes socioprofessionnels à la définition de l'intérêt général »⁷⁹. La réforme de l'aménagement du territoire dans sa version gaulliste est donc à la fois fonctionnelle et politique : il s'agit d'une part de rationaliser la répartition des équipements et du développement économique sur le territoire, et d'institutionnaliser la région comme cadre de dialogue avec les intérêts économiques. Afin de renouveler les relations de l'Etat avec les organisations patronales et syndicales renforcées de l'après-guerre, l'échelon régional offre un cadre de négociation avec ces fameuses « forces vives » dont le régime souhaite s'assurer le soutien. Dans cette perspective, le législateur conçoit la région comme un espace d'étude, de délibération et de participation à l'élaboration du cinquième Plan (1965-1970), antinomique de toute forme de pouvoir politique régional⁸⁰. Ce *régionalisme fonctionnel*, entendu au sens d'un régionalisme « fondé sur des considérations objectives, et non plus historiques ou sentimentales, [qui] n'a plus pour premier objectif de promouvoir un nouveau type de collectivité territoriale [...] et tend à définir au niveau régional un certain nombre de tâches principalement destinées à coordonner, voire à synchroniser les interventions de l'Etat. »⁸¹, prône tout à la fois l'institutionnalisation croissante d'une représentation des intérêts organisés à l'échelon régional, et sa mise en

⁷⁹Bastien FRANCOIS, *Le régime politique de la Ve République*, Paris, Éd. la Découverte, 1998. p14.

⁸⁰Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 19

⁸¹Jean-Louis QUERMONE, « Vers un régionalisme « fonctionnel » ? », *Revue française de science politique*, 1963, vol. 13, n° 4, p. 849- 876. p 851

concurrence avec une représentation politique territoriale que le législateur souhaite cantonner aux départements et communes.

Cette conception de la région débouche sur les décrets du 14 mars 1964. Deux décrets réorganisent les services de l'Etat autour du préfet de Région, l'un au niveau départemental, l'autre au sein des nouvelles circonscriptions régionales délimitées en 1955. Le dernier instaure des structures régionales de délibération sur l'ensemble du territoire, les Commissions de développement économique régional ou CoDER. Ces instances consultatives reprennent le principe de composition des comités d'expansion, associant élus locaux désignés par leurs pairs et représentants sociaux et économiques, approximativement à part égales⁸². Les CoDER, comprenant selon les régions entre vingt et cinquante membres, sont composés, pour un quart au moins, de conseillers généraux et de maires désignés par le conseil général (le maire de la métropole régionale étant membre de droit). A cela s'ajoutent pour moitié des membres des Chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, et de métiers d'une part, et d'autre part des représentants des organisations professionnelles et syndicales d'employeurs et de salariés. Le reste de l'assemblée est complété par des personnalités qualifiées choisies par le préfet, et nommées par le Premier Ministre⁸³. La compétence de ces assemblées est explicitement limitée : elles ne peuvent émettre d'avis que dans le domaine des aspects régionaux du plan, dans ses orientations générales ou dans la tranche régionale concernant leur circonscription. Marquée par une conception de la région réticente à l'idée d'une collectivité territoriale régionale de plein exercice, et donc d'une représentation élue, cette réforme ravive une certaine méfiance vis-à-vis des socioprofessionnels⁸⁴. Paradoxalement, c'est dans un des groupes de la représentation professionnelle que se manifeste l'opposition la plus virulente au régionalisme fonctionnel et à sa marginalisation de la représentation politique.

⁸² Jean-Luc BODIGUEL, « Les commissions de développement économique régional : composition, bilan et perspectives. L'exemple des pays de la Loire », *Revue française de science politique*, vol. 16, n° 3, 1966, pp. 472- 492 et. pp 472-473

⁸³ On sera d'ailleurs frappé de constater la grande similitude entre cette composition et les grands groupes qui structurent encore l'assemblée socioprofessionnelle aujourd'hui. Plus marquantes encore sont les directives adressées aux préfets pour guider leur choix des personnalités qualifiées : J-L Bodiguel rappelle que ces derniers sont invités à veiller à une forme d'équilibre entre les différents départements dans le choix des représentants désignés, s'efforcer d'éviter les nominations de complaisance politique, nommer des « éléments de jeune valeur » pour rectifier la moyenne d'âge élevée produite par le jeu des désignations de chaque organisation...

⁸⁴ Pour une description des réactions des différentes catégories d'acteurs aux décrets de 1964, on pourra consulter l'étude comparative de P. GREMION et J-P WORMS entre l'Aquitaine et la Champagne Ardennes : Pierre GREMION et Jean-Pierre WORMS, *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, Editions du CNRS, 1968, 260 p.

Dans son analyse des conséquences de la mise en place des CoDER en Loire Atlantique, Jean-Luc Bodiguel souligne le refus des organisations syndicales de siéger dans la nouvelle assemblée régionale⁸⁵. La position des organisations syndicales vis-à-vis des instances de consultation régionales a longtemps été ambivalente, en raison de configurations multiples qu'il serait trop long de détailler ici. Retenons cependant que les arguments avancés par la CGT et FO en Loire Atlantique reposent sur un refus de restreindre leur formulation de revendications au seul champ d'élaboration du plan quinquennal, et de participer à un organisme créé « au détriment des collectivités locales [...] et de leur gestion démocratique par les élus du peuple⁸⁶ ».

Le projet de loi référendaire du Général de Gaulle du 2 avril 1969, s'inscrit dans une même conception du rôle de la représentation des intérêts organisés au niveau régional. Dans les termes sévères de Jack Hayward, la réforme gaulliste « consistait à faire passer un exercice de déconcentration administrative pour une audacieuse entreprise de décentralisation, dans l'espoir que cette conduite rencontrerait un consensus chez les nouveaux notables économiques »⁸⁷. Cet espoir de fédérer de nouvelles élites pro-gaullistes hors des organes partisans et des notables locaux, déjà largement minoré par les réactions défavorables des acteurs politiques et économiques au projet de CoDER, prend définitivement du plomb dans l'aile avec l'échec du référendum de 1969. Ce projet proposait, avec la suppression du Sénat, d'associer à nouveau les représentants économiques et sociaux à l'action publique régionale dans une assemblée mixte. L'assemblée régionale aurait compté 3/5^{èmes} d'élus locaux et 2/5^{èmes} de représentants des intérêts organisés, gouvernant une région dotée de personnalité juridique mais sans le statut de collectivité territoriale de plein exercice. L'intention dominante est là encore de combiner représentation territoriale et représentation fonctionnelle dans une régionalisation administrative, en opposition aux mobilisations en faveur du régionalisme.

⁸⁵ Jean-Luc BODIGUEL, « Les commissions de développement économique régional », op. cit.

⁸⁶ *Ibid.* p 485

⁸⁷ J. HAYWARD, « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », art cit. p 110

1.1.3. La loi du 5 juillet 1972, divorce des représentations : « notables » élus contre « forces vives »

La loi du 5 juillet 1972, après l'échec d'avril 1969, s'inscrit dans une même logique fonctionnelle et technocratique, bien que la stratégie du gouvernement Pompidou soit moins ambitieuse que celle de rénovation sociale et territoriale menée précédemment. Face à l'opposition importante des notables⁸⁸, la réforme territoriale de 1972 n'a plus pour ambition de moderniser la France ou de modifier les équilibres instaurés avec les collectivités territoriales. Le texte de 1972 conçoit une région qui ne menace pas les prérogatives des départements, lui conférant une fonction d'union des entités départementales à des fins d'investissements publics spécialisés⁸⁹. L'Etablissement Public Régional confère à l'échelon régional une existence juridique qui lui faisait jusqu'à présent défaut, mais réserve toujours le statut de collectivité territoriale de plein exercice aux départements et aux communes. La loi du 5 juillet conserve néanmoins des réformes de régionalisation précédentes une association des intérêts organisés à l'action publique régionale, mais cette fois-ci dans une assemblée distincte de la représentation politique. Les 25 EPR comptent à présent deux assemblées, le Conseil Régional (à l'époque constitué de parlementaires, conseillers généraux et maires) et le Comité Économique et Social (CES), exerçant une fonction consultative auprès du préfet de région. Le texte prévoit que le CES joue un rôle consultatif de force autonome de proposition⁹⁰, et soit saisi pour avis préalablement à toute délibération du

⁸⁸ Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, (477 p.).

⁸⁹ Jacques PALARD ou encore Pierre SADRAN ont montré comment en dépit des limites du texte, une certaine forme d'intégration régionale au-delà du saupoudrage clientéliste entre départements a pu voir le jour dans la décennie d'existence de l'E.P.R. Ils ont souligné en détail les modalités d'aménagement des acteurs régionaux à cette réforme, et l'usage de plus en plus régional des outils créés par la réforme de l'E.P.R. (notamment des dispositifs d'investissement public), in Jacques PALARD, *L'identité régionale : l'E.P.R. et l'intégration régionale en Aquitaine*, Bordeaux, Institut d'études politiques, Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, 1983, 168 p., et P. SADRAN, « Les accommodements avec la loi de 1972 », art cit.

⁹⁰ Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 20

Conseil Régional.

Ce projet divise essentiellement l'ancienne assemblée du CoDER en deux groupes distincts – celui des élus politiques et celui des représentants d'intérêts organisés –, tout en conservant les grands principes qui régissaient auparavant leur composition respective. Les CoDER comme les CES, et cela leur sera d'ailleurs vivement reproché avec l'alternance politique de 1981, accordent une prime importante à la représentation du secteur économique et, à l'intérieur de ce dernier, aux organisations patronales⁹¹. Dans la configuration de 1972, les CES sont divisés en trois collèges selon une logique légèrement différente de celle qui préside à la répartition actuelle des conseillers du CESER en collèges patronaux, syndicaux et associatifs. Le premier collège, majoritaire car devant représenter au moins 50 % des membres, rassemble les représentants patronaux et les confédérations syndicales telles que reconnues nationalement. Le second collège, représentant au moins 10 % de l'assemblée, réunit les conseillers des activités économiques spécifiques à la Région. Il s'agit dans les faits de séparer la représentation patronale à vocation généraliste (chambres consulaires, union patronale...) de la représentation patronale de branche dans les secteurs économiques dominants de la Région. Finalement, le troisième collège des « activités généralistes », pesant pour au moins 25 % de l'assemblée, rassemble l'ensemble des conseillers ne correspondant ni au premier, ni au deuxième collège, et s'y ajoute 10 % de personnalités qualifiées.

En un sens, la naissance de l'EPR consacre le divorce, entamé par le régionalisme fonctionnel du régime gaulliste, entre les deux formes de représentation régionale, et le matérialise par la division en deux sous ensembles de l'assemblée originelle du CoDER. La construction d'un antagonisme entre la *régionalisation corporatiste* et le *régionalisme démocratique* se renforce, même si ces conceptions ne sont bien évidemment pas partagées par tous les acteurs en présence dans le jeu institutionnel. La forme de rivalité entre les deux représentations qui en découle apparaît relativement clairement, par exemple dans l'attitude du préfet de Région Daniel Doustin vis-à-vis des deux nouvelles assemblées de l'Aquitaine à l'issue de la réforme de 1972. Lors de son allocution à

l'occasion de l'installation du Conseil Régional et du CES le 4 janvier 1974, il s'attache en effet à les traiter comme deux assemblées d'égale importance⁹². Palard et Moquay considèrent que « faire appel à des expressions telles que « vos deux assemblées » [...] « l'une et l'autre assemblée » est révélateur de la méfiance que le représentant du gouvernement éprouve sans nul doute en son for intérieur à l'égard des élus et de la dérive que représentait à ses yeux un début d'emprise de pouvoir politique, qu'il convient donc de brider »⁹³. Ce dernier va plus loin dans la mise en concurrence des deux représentations en insistant fortement sur la filiation entre les principes et objectifs du défunt CoDER et les missions de l'E.P.R, et souhaite la mise en œuvre en Aquitaine d'une disposition particulière de la loi du 5 juillet 1972 à ses yeux essentielle. Cette dernière prévoyait en effet dans son article 15 la possibilité de réunions communes entre les deux assemblées, et même l'organisation de travaux communs entre commissions du Conseil Régional et du CES compétentes sur un même sujet. Ainsi mise en lumière, la réforme de 1972 est donc le prolongement, en tous cas dans l'esprit du législateur et de son représentant en Aquitaine, de l'objectif de déconcentration administrative comme moyen de faire obstacle aux partisans de la décentralisation. De cet état de fait résulte un accroissement des controverses entre « notables » et « forces vives »⁹⁴ au sujet des CES, notamment autour des règles régissant leur composition telles que promulguées par le décret du 5 septembre 1973. Élus comme groupes d'intérêts reprochent à l'assemblée le poids insuffisant des salariés et la faible représentativité des organisations syndicales, ainsi que les conditions du choix des personnalités qualifiées. Chevallier fait état en Picardie de « relations entre le conseil régional et le CES [...] le plus souvent médiocres, et parfois orageuses »⁹⁵, les élus du suffrage universel considérant disposer de la légitimité régionale et voyant dans les initiatives du CES pour peser sur les choix budgétaires une ingérence dans leurs prérogatives naissantes. A l'inverse, le CES se considère comme la seule représentation réellement régionale par essence (en opposition aux mandats départementaux et locaux des élus du conseil régional), et entend

⁹¹*Ibid.* p 38

⁹²*Ibid.* p 20

⁹³*Ibid.* p 20

⁹⁴Catherine GREMION, « Les décentralisateurs déstabilisés », *Pouvoirs*, avril 1989, n° 49, p. 81- 92. p89

⁹⁵J. CHEVALLIER, « La réforme régionale », art cit., p 161

influencer les orientations générales de l'EPR, au besoin en débordant son strict rôle de conseil sur les dispositifs budgétaires. L'évolution d'un certain nombre de conseils régionaux vers le parti socialiste renforce ces tensions, la configuration des CES de l'époque « privilégi[ant] indéniablement les représentants des catégories socio-économiques dominantes, (...) en faveur des secteurs traditionnels tels que le commerce, l'artisanat, le monde rural, ce qui donne une assemblée très conservatrice »⁹⁶. Apparaissant comme excessivement favorables à la majorité parlementaire de l'époque, les CES sont peu populaires dans les conseils régionaux où l'opposition progresse lors des scrutins municipaux et cantonaux de 1977 et 1979.

1.2. La décentralisation et la mise sous tutelle : institutionnalisation progressive d'un pouvoir socioprofessionnel consultatif inféodé au Conseil régional

La réforme de décentralisation de 1982 marque un tournant fort et ouvre une phase d'adaptation mutuelle des deux représentations aux nouvelles configurations du pouvoir régional décentralisé. La relation de rivalité entre *régionalisation corporatiste* et *régionalisme électoral* pensée par les réformes gaullistes est progressivement résolue, et la représentation professionnelle s'institutionnalise dans une assemblée séparée, consultative et inféodée au Conseil Régional. Après l'impulsion de la dynamique décentralisatrice en France, les textes qui encadrent l'organisation et le fonctionnement de la représentation des intérêts organisés au niveau régional s'articulent sur deux axes principaux : il s'agit tout d'abord d'organiser ses prérogatives et compétences par rapport à l'assemblée politique délibérante, devenue l'interlocuteur principal des CES, et ensuite de définir la composition d'une assemblée destinée à représenter la société civile régionale. Ces deux dimensions ne sont d'ailleurs pas indépendantes l'une de

⁹⁶ Yves DELAIRE in J. Palard et P. Moquay, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p39

l'autre, puisque la façon dont on définit la composition de l'assemblée est largement conditionnée par les fonctions que l'on lui attribue. Mais dès la fin des années 1980, la majorité des actes législatifs encadrant la représentation des intérêts organisés conservent en substance l'équilibre instauré en 1982 entre Conseil Régional et Comités économiques et sociaux, pour ne plus s'attacher qu'à préciser des dispositions d'aménagement à la marge et à modifier les équilibres internes de composition. Après la phase « d'innovation apprivoisée » (comme titre l'ouvrage de Palard et Moquay à propos de la période 1974-1989) du pouvoir régional fraîchement décentralisé, succèdent trois décennies de collaboration relativement apaisée et régies par un bicaméralisme asymétrique⁹⁷. Avec la consécration du régionalisme, favorable à l'émergence d'une Région institutionnelle et politique, la division introduite par l'expérience des CoDER et de l'EPR perd petit à petit de son sens : dans la reconstitution de leur histoire, les CESER d'aujourd'hui construisent d'ailleurs leur identité comme intrinsèquement imbriquée dans la construction de la région décentralisée⁹⁸.

1.2.1. 1982 ou la dé-légitimation des CCES

Les lois de décentralisation et l'avènement de la région comme collectivité territoriale de plein exercice marquent de profonds changements dans la façon dont le législateur conçoit la représentation professionnelle, et définit son rôle au sein de l'institution régionale. Rompant avec la relation tripartite entre services déconcentrés de l'État, élus et socioprofessionnels qui caractérisait l'EPR, le principe de décentralisation rend les équilibres antérieurs dépassés. L'administration régionale se replie sur ses compétences, les élus dominant l'action

⁹⁷ C'est l'expression de Guillaume GOURGUES pour qualifier « la position d'infériorité [dans laquelle sont placés les CCES] vis-à-vis des conseillers régionaux, élus au suffrage universel » in G. Gourgues, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative », op. cit. p22

⁹⁸ Ainsi l'association CESER de France a célébré « 40 ans de représentation de la société civile organisée » à partir de ce qu'ils identifient comme la date de création des Régions, passant sous silence les années de tensions entre l'assemblée socioprofessionnelle et les élus locaux. Faisant coïncider leur naissance institutionnelle avec la première structure régionale d'importance instaurée par la loi de 1972, Alain Even, président de CESER de France et du CESER de Bretagne souligne que c'est « dans cet esprit que nous avons conçu notre colloque anniversaire à l'occasion des quarante

publique régionale et la décision politique, et les socioprofessionnels n'interagissent plus qu'avec le Conseil Régional. Dorénavant, les textes relatifs à la participation des représentants des intérêts organisés concernent l'organisation des relations entre les CCES et les Conseils régionaux (en d'autres termes la définition des termes du « bicaméralisme asymétrique »), et les modifications de la composition des assemblées. Dans ces deux dimensions, la réforme de 1982 pose les pierres fondatrices de l'organisation actuelle, dont les grandes lignes s'appliquent encore. Reste qu'après deux décennies de coexistence sur un quasi pied d'égalité, la rupture de 1982 a pu être perçue dans certains CES comme une menace pour l'existence même de ces assemblées. Eu égard à la situation générée par les précédentes réformes de régionalisation fonctionnelle, les lois de décentralisation du gouvernement socialiste amorcent un processus de délégitimation relative des CES⁹⁹. Catherine Grémion enterre d'ailleurs la représentation professionnelle de façon abrupte : dans son analyse de la réforme de 1982, « le conseil économique n'est plus là que pour mémoire » et « les élus, conscients de leur légitimité indiscutable se coupent de toute participation »¹⁰⁰. Sans la rejoindre dans une conception qui évacue prématurément les CES et les réduit à un reliquat organisationnel des réformes précédentes, il importe néanmoins d'explicitier le pourquoi d'une mise sous tutelle de la représentation des intérêts organisés dans la réforme de 1982.

La progression de l'idée régionale chez les socialistes s'est construite sur des bases sensiblement différentes des conceptions de la majorité précédente, impliquant une redéfinition de la place des socioprofessionnels dans l'institution régionale renouvelée. Pierre Sadran rappelle que, bien que la régionalisation soit une idée relativement neuve pour le parti socialiste fraîchement élu, le projet de 1982 a fait l'objet d'une réflexion poussée dans les rangs de la gauche¹⁰¹. Alors que la SFIO a toujours montré une certaine méfiance vis-à-vis de l'idée régionale, la

ans de la loi portant création et organisation des Régions ». in A. Even, « Editio », in CESER de France, *Les CESER ont 40 ans*, Actes du colloque du 5 novembre 2012, Paris. p1

⁹⁹J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 21

¹⁰⁰Catherine GREMION, « Les décentralisateurs déstabilisés », op. cit. p91

¹⁰¹Pierre SADRAN, « Les accommodements avec la loi de 1972 », op cit.

décennie soixante-dix a été marquée par le ralliement progressif de plusieurs courants du parti socialiste aux conceptions d'une Région comme lieu de pouvoir autonome. La conviction régionale de certaines grandes figures du parti telles que Gaston Deferre, opposant virulent à la réforme insuffisante de 1972, mais également l'intégration de régionalistes militants gravitant autour du « Club Bretagne et Démocratie », ainsi que le ralliement des réformistes (et tout particulièrement du PSU) à l'idée de décentralisation permettent l'élaboration d'un projet de réforme territoriale renouvelée, avant l'accession au pouvoir de la gauche¹⁰². Ce renouvellement du personnel politique et des militants est accompagné par la prise de conscience de l'intérêt de l'échelon régional comme assemblée d'opposition pendant l'expérience des EPR : les présidents de conseils régionaux socialistes ont assez rapidement tenté de tirer parti des ressources de ces premières structures régionales comme moyen de palier le manque d'alternance au niveau national, parachevant la dynamique de ralliement aux thèses régionales. Dans le *Projet Socialiste* de 1980 est développé un programme précis et complet de refonte institutionnelle basée sur une régionalisation politique, avec délégation de compétences et de moyens à un échelon régional disposant du pouvoir réglementaire¹⁰³. Comme le signale Yves Mény, dans cette conception du pouvoir décentralisé, la régionalisation devient synonyme de démocratisation, en opposition aux insuffisances de la déconcentration technocratique des années 60 et 70¹⁰⁴. Ainsi Pierre Mauroy défend-il la réforme de régionalisation en tant que clef de voute d'une « nouvelle citoyenneté » qui refonde le lien entre le citoyen et ses institutions¹⁰⁵. Dans ce contexte, la représentation professionnelle régionale, issue de désignations au sein de ses organisations respectives, est disqualifiée en comparaison d'élus issus du cadre classique de la démocratie représentative. Ceci est renforcé de façon plus circonstancielle par le soutien politique affiché d'une majorité des présidents de CES pour Valéry Giscard d'Estaing lors de l'élection présidentielle de 1981¹⁰⁶. Cette politisation des CES, déjà constatée à travers les

¹⁰² *Ibid.* p142

¹⁰³ *Ibid.* p 144-145

¹⁰⁴ Yves MENY, « La dynamique politique de la régionalisation », *Cahiers de recherche sociologique*, 1985, vol. 3, n° 1, p. 25-54. p31-32

¹⁰⁵ Pierre SADRAN, « Les socialistes et la région », *Pouvoirs*, novembre 1981, n° 19, p. 139- 147. p139

¹⁰⁶ Guillaume GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative : rouages et mécaniques d'une définition de la continuité démocratique », *Pouvoirs locaux*, 2009, IV, n° 83, p. 22.

nominations de personnalités qualifiées par le Premier Ministre qui tendaient à ériger les assemblées socioprofessionnelles en contrepoids des conseils régionaux à majorité de gauche¹⁰⁷, achèvent de convaincre le législateur de la nécessité de réduire les pouvoirs des Comités économiques et sociaux.

La réforme de 1982 tire donc les conséquences des années de régionalisme fonctionnel et propose une redéfinition complète du rôle des socioprofessionnels dans la collectivité territoriale régionale. Au sein de l'institution naissante, la priorité est dès lors nettement accordée au Conseil Régional et à son exécutif détenu par sa présidence, organe central et décisionnel de la Région. Ce « sacre de l'élu » au niveau régional affecte les CES sous trois aspects principaux : le destinataire des avis du comité économique et social est modifié, l'étendue de son champ de compétence est réduit, et ses moyens de fonctionnement sont placés sous le contrôle de l'exécutif régional. La première modification substantielle de la réforme de décentralisation tient à la nouvelle fonction du préfet de Région. Ce dernier n'est plus chef de l'exécutif régional et n'a donc plus le pouvoir de saisir le CES. « Le triangle Préfecture-Conseil Régional-Comité Economique et Social a laissé place à une figure géométrique d'une toute autre nature »¹⁰⁸ où le président du Conseil régional est chef de l'exécutif. Aussi les CES deviennent-ils des instances strictement consultatives placées auprès des Conseils Régionaux, et saisis à l'initiative du Président de Région. L'association des représentants socioprofessionnels à la Région d'avant la décentralisation avait pu apparaître comme l'instauration d'une relation entre l'administration préfectorale régionale et les intérêts économiques ayant pour but de contourner le pouvoir grandissant des milieux politiques. Les textes de 1982 établissent clairement que la conservation d'une assemblée socioprofessionnelle passe par un changement d'interlocuteur¹⁰⁹ : la fonction consultative s'exerce en direction du nouveau pouvoir décisionnel au niveau de la région, le Conseil Régional. Ceci implique un profond changement dans les pratiques de la consultation : encore aujourd'hui, c'est à travers la qualité

¹⁰⁷O. GOHIN, « Les comités économiques et sociaux régionaux », art cit. in J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 21

¹⁰⁸R. BREUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit.p13

des relations qu'elles peuvent nouer avec le Conseil régional que les assemblées socioprofessionnelles peuvent espérer exister dans le jeu politique régional¹¹⁰.

Plus significatif encore, le champ de compétence des CES est largement affecté par la nouvelle configuration du pouvoir régional. La loi du 2 mars 1982 et le décret du 11 mars 1982 réduisent fortement les possibilités et l'étendue de la saisine des CES¹¹¹. Alors qu'auparavant ces assemblées examinaient l'ensemble des questions traitées par le Conseil régional (pour restreintes qu'elles aient été, compte tenu de l'étroitesse du champ de compétence des EPR), la modalité de saisine obligatoire des CES ne porte plus désormais que sur les grandes orientations de la politique régionale. L'assemblée nationale a en effet décidé en première lecture du texte de 1982, d'abroger les articles 14 et 15 de la loi de 1972 organisant le champ de compétence des CES, et de les remplacer par de nouvelles dispositions : la consultation systématique des socioprofessionnels est prévue dans la préparation et l'exécution du plan national, dans le projet de plan régional et son bilan annuel d'exécution, et enfin dans le projet de budget régional. En dehors de ces trois cas de figure, les CES ne peuvent intervenir que s'ils sont saisis par le président du Conseil régional¹¹². Cette disposition a pu être perçue comme une forme de sanction des CES qui perdaient ainsi leur pouvoir général d'avis et étaient soumis à la volonté du Président de Région : durant les débats parlementaires, l'opposition accusera le projet « d'exécuter les CES »¹¹³, et certains CES (tels que celui d'Ile-de-France ou de Picardie) voteront des motions plaçant pour le maintien de leurs compétences et de la saisine obligatoire et préalable à toutes les décisions débattues au Conseil régional.

Le résultat de ce débat montre bien que le législateur n'entend pas que les CES puissent être érigés en bastions de contre-pouvoir vis-à-vis des Conseils régionaux. Néanmoins, la suppression de la saisine obligatoire sur tout le champ de compétence de l'institution régionale doit également être comprise comme la consécration du rôle fonctionnel d'une assemblée d'experts sur le modèle du

¹⁰⁹ Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, Éditions confluentes., Bordeaux, Conseil économique et social régional d'Aquitaine, 2009, p. 121.

¹¹⁰ R. BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit. p14

¹¹¹ Pierre BODINEAU, *Les conseils économiques et sociaux*, s.l., Presses universitaires de France, 1994, p. 50- 51.

¹¹² J. CHEVALLIER, « La réforme régionale », art cit., p 162

¹¹³ *Ibid.*, p 163

Conseil Economique et Social national. Lors des débats à l'Assemblée Nationale, la majorité présenta la réduction du champ de la saisine obligatoire comme un moyen de renforcer l'efficacité du CES, lui permettant de se concentrer sur les grandes orientations stratégiques de la Région et d'être une force de proposition pertinente¹¹⁴. C'est d'ailleurs à l'image des compétences du Conseil Economique et Social national¹¹⁵ qu'est accordé, en contrepartie de cette limitation du champ de la saisine obligatoire, le pouvoir d'auto-saisine : sans y être préalablement invités par le président du Conseil régional, les CES peuvent décider de traiter de toute question de compétence régionale et d'adresser un avis à l'assemblée délibérante¹¹⁶. Au-delà d'une simple contrepartie, cette disposition confirme le rôle de l'assemblée comme chambre de réflexion prospective, dont la capacité à influencer sur l'agenda politique régional dépend de l'imagination et de l'activisme de ses membres dans la menée de leurs auto-saisines.

Enfin, la conséquence la moins discutée mais peut-être la plus sensible de la réforme de 1982 réside dans le contrôle des moyens logistiques et du régime indemnitaire des membres des CES par l'exécutif régional. Les moyens administratifs et financiers permettant le fonctionnement des Comités économiques et sociaux régionaux sont transférés sous l'autorité du Conseil régional et, dans les faits, laissés à l'appréciation de sa présidence. Les articles 17 et 18 du décret du 11 octobre 1982 prévoient que le Président du Conseil régional mette à disposition du Président du CES les moyens permettant d'assurer le secrétariat des séances plénières et des commissions, et qu'une partie du personnel régional soit mis à disposition de l'assemblée socioprofessionnelle dans ce but. La mise en pratique de ce principe général variera énormément selon les régions, certains CESER ne disposant pas d'enveloppe financière propre jusqu'à aujourd'hui, lorsque d'autres sont dotés assez librement de moyens financiers qu'ils considèrent adéquats¹¹⁷. Quoi qu'il en soit, cette disposition rend incontournable le développement de relations de coopération entre les CES régionaux et le Conseil régional. Elle définit

¹¹⁴*Ibid.*, p162

¹¹⁵ Comme l'a fixé l'article 3 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil Economique et Social

¹¹⁶ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 22

¹¹⁷ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 126

par ailleurs les lignes d'un rapport de force exercé par le Président du Conseil régional, qui explique encore à l'heure actuelle des différences assez sensibles de pratiques entre les différents CESER : la qualité des relations entre présidence du Conseil régional d'une part et présidence et secrétariat des CES d'autre part devient une condition essentielle du bon fonctionnement de la consultation régionale.

La réforme de 1982 ne se contente pas de redéfinir entièrement l'inscription des CES dans l'institution régionale ; elle réorganise aussi profondément la composition et les rapports de force à l'intérieur de l'assemblée socioprofessionnelle. Ces nouveaux principes de la composition des CES découlent assez largement de la conception renouvelée du rôle de l'institution tel que nous l'avons développé plus haut. La réforme impose tout d'abord un rééquilibrage paritaire en faveur des organisations syndicales et réduit la part des membres nommés en tant que personnalités qualifiées, limitant ainsi les tentations d'établir un espace d'opposition politique au Conseil régional. Le texte instaure ensuite une division de l'assemblée sur des bases fonctionnelles (entre organisations d'employeurs, de salariés, et celles issues de la « vie collective ») et non plus par secteurs d'activité économique, réorientant les compétences de l'assemblée sur les questions économiques mais également sociales ou sociétales. Le législateur de 1982 n'associe pas le CESER à la représentation de la société régionale, fonction définie par le cadre électoral classique et donc réservée au Conseil régional, mais confère à l'assemblée socioprofessionnelle une fonction de prospective générale, de laboratoire d'idées et de réflexions.

Le nouveau visage des comités s'inspire de fait assez largement de la composition établie en 1976 pour le Comité économique et social particulier à l'Ile-de-France¹¹⁸. La composition précédente fonctionnait par une répartition des sièges selon les secteurs d'activité, associant des représentants des principales organisations patronales et des confédérations syndicales dans deux collèges, l'un

¹¹⁸ En effet, l'assemblée socio-économique de l'Ile-de-France avait été séparée de la représentation politique dès 1963 auprès du district de la Région Parisienne. Pour plus de détails, voir l'encadré qui suit.

généraliste et l'autre consacré aux activités économiques « spécifiques à la Région », qui favorisait assez sensiblement les organisations d'employeurs. La loi de 1982 instaure le principe d'une représentation paritaire, où « entreprises et activités professionnelles non salariées » et « syndicats de salariés » sont divisées en deux collèges d'égale importance. Le décret d'application des lois Defferre du 11 octobre 1982 précise que ces deux collèges doivent compter respectivement au moins 35% des membres du Comité. Cette révision des collèges met fin à la division artificielle qui existait entre les anciens deux premiers collèges : le second, dévolu aux activités économiques spécifiques à la Région¹¹⁹, différait très peu dans sa composition d'une Région à l'autre, et avait fini par consacrer une division entre représentation consulaire et des confédérations patronales d'un côté, et représentation patronale de branche de l'autre¹²⁰. Elle permet également d'évacuer de l'ancien troisième collège des organisations de nature syndicale n'entrant pas dans les secteurs d'activité qui divisaient l'assemblée : la Fédération de l'éducation nationale trouve sa place dans le nouveau second collège syndical, tandis que les représentants des professions libérales sont intégrés au nouveau premier collège patronal. Ce rééquilibrage en faveur des représentants syndicaux a pu motiver des critiques des représentants des activités d'employeurs qui perdent leur majorité statutaire au sein des comités, comme en témoigne l'enquête menée en 1989 par Jacques Palard et Patrick Moquay auprès des conseillers du CES d'Aquitaine. Ils y recueillent un discours de dénonciation de l'excessive politisation de l'assemblée plus virulent chez les représentants des employeurs, associée autant aux dérives des nominations de personnalités qualifiées qu'à l'irruption d'un collège syndical considéré comme « trop orienté idéologiquement »¹²¹.

¹¹⁹ En Aquitaine : viticulture, forêt, pêche et ostréiculture, activités portuaires, pétrole et chimie, construction aéronautique et spatiale, métallurgie, bâtiment et travaux publics (soit trois des branches les plus influentes dans l'organisation professionnelle patronale)

¹²⁰ Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 38- 40.

¹²¹ Pour une analyse des réactions des différents groupes d'intérêts à la composition introduite en 1982, constatée dans des entretiens conduits entre 1988 et 1989, soit durant la période d'exercice de la première mandature issue des lois Defferre (le renouvellement de l'assemblée n'intervenant qu'en juin 1989, date à laquelle l'enquête avait été close) :

Aux deux collèges paritaires est adossé un troisième collège rénové et désormais consacré aux représentants de la « vie collective » ou associative : sa présence et son importance fédèrent d'ailleurs les critiques du premier comme du second collège dans la période d'adaptation à la nouvelle configuration de 1982. Cette controverse repose sur l'officialisation d'un secteur *social*, par opposition à la dualité paritaire *économique*, qui induit une redéfinition des fonctions des CES. La présence de ces représentants de la « vie collective », associée aux personnalités qualifiées du nouveau quatrième collège qui leur est exclusivement réservé, contribue à brouiller le jeu de la confrontation patronat-syndicat dont les représentants des deux premiers collèges maîtrisent les règles et les codes. L'enquête de Palard et Moquay montre un relatif consensus entre les partenaires sociaux sur la question du troisième collège : perçu (à juste titre) comme une entité hétérogène aux contours peu précis, le collège associatif inquiète car ses conseillers agissent en fonction de représentations et de logiques d'action étrangères au dialogue social¹²². Cette modification de la composition des CES a pour conséquence indirecte de permettre à l'agenda de l'assemblée (dans ses auto-saisines) d'évoluer sur des thèmes moins directement liés à la planification économique. Bien qu'ayant connu des ajustements continuels par décrets et circulaires, cette composition en trois collèges patronal, syndical et associatif est toujours en vigueur dans les CESER d'aujourd'hui, et les points de friction qu'elle a entraînés, s'ils ne sont plus formulés dans les mêmes termes, continuent d'informer les interactions et les équilibres entre groupes d'intérêts au sein de l'assemblée.

1.2.2. L'équilibre instauré

A la suite du bouleversement législatif de 1982, une série de textes s'attache à préciser les modalités pratiques des grands principes établis par les lois Deferre, essentiellement par la voie réglementaire. Dans ses lois d'orientation, décrets, circulaires d'applications, ou même révisions constitutionnelles, le législateur se

Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation approuvée*, op. cit. p 40-45

préoccupe essentiellement d'aménager l'équilibre instauré par le premier acte de la décentralisation, apportant des modifications somme toute marginales qui confortent la place de la représentation professionnelle dans sa position consultative au sein de l'institution régionale. S'ils ne remettent pas en cause le bicaméralisme asymétrique entre CES et Conseil Régional, les textes confirment le mouvement d'institutionnalisation des assemblées socioprofessionnelles comme partie intégrante des instances décentralisées. Les différents décrets de composition aménagent quant à eux les procédures de désignation des membres, l'usage de textes règlementaires offrant par leur souplesse et leur relative confidentialité des possibilités d'arbitrage et de négociation dans la mise en œuvre des principes de composition prévus par la loi¹²³.

Les années suivant immédiatement la réforme de décentralisation voient les CES se mobiliser pour dénoncer ce qu'ils perçoivent comme des insuffisances dans le corpus législatif organisant leurs rapports avec le Conseil Régional. Si ces critiques peuvent être interprétées comme un signe de la difficile adaptation à une position de dépendance financière et à une perte d'autonomie dans le cadre de rapports tendus avec les Conseils régionaux et leur Présidents¹²⁴, elles attirent

¹²² *Ibid.*

¹²³ C'est ce que soulignent J.PALARD et P.MOQUAY (J. Palard et P. Moquay, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit.) lorsqu'ils retracent les différentes rénovations de composition qui sont intervenues depuis 1982 : avant la décentralisation de la procédure de nomination qui passe en 2002 sous la responsabilité du préfet de Région, les compositions des CESER à chaque renouvellement d'assemblées étaient fixées par décret national. Les retards systématiques dans la publication de ces décrets jusqu'aux années 90 montrent bien à quel point ces textes ont pu faire l'objet de négociations et de tractations délicates, tant au niveau de la procédure de nomination que dans l'attribution des sièges à chaque organisation.

¹²⁴ Cette opinion domine l'analyse des conséquences de la réforme de 1982 de Raphaël Brun. (R. BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit). Son article, publié en 1987, reste marqué par les inquiétudes qu'avait suscité chez les acteurs socioprofessionnels la mise sous tutelle des assemblées socioprofessionnelles, et les difficultés d'adaptation à la nouvelle configuration du pouvoir régional décentralisé (dont l'auteur reconnaît lui-même qu'elle n'a « [pas] été encore parfaitement assimilée ni même toujours comprise », p13). Aussi porte-t-il un jugement relativement sévère sur les premières années des CESR dans l'institution régionale décentralisée, reprenant à son compte les critiques issues des rangs des CES, irrités par une perte d'influence comprise comme une brimade liée au caractère conservateur des assemblées par le pouvoir socialiste. A son sens, la réforme de 1982 n'a pas organisé de façon satisfaisante les relations entre les deux assemblées : « Incontestablement, tout porte à croire que l'institution, telle qu'elle existe aujourd'hui, n'est pas adaptée au cadre qui a été tracé par la loi de décentralisation du 2 mars 1982. En limitant les pouvoirs des C.E.S.R. antérieurs, on a condamné leurs successeurs, pourtant lavés du péché originel de sectarisme « anti-gauche », sans prendre en compte la véritable révolution que constituait la transformation de l'établissement public régional en collectivité territoriale, puis l'élection des conseils régionaux au suffrage universel », p 28. Dans un rapport adressé en 1985 au Conseil Economique et Social national, J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. Pierre GAUZELIN (Pierre GAUZELIN, *Le Fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux*, Paris, Direction des Journaux officiels, 1985.) détaille la liste des difficultés pratiques qui empêchent à ses yeux le bon fonctionnement de l'assemblée : les délais de saisine et de transmission des documents relatifs au plan et aux orientations budgétaires prévus par le décret d'application de 1982 (articles 9 et 10) sont de 8 jours, un laps de temps insuffisant à l'élaboration d'un avis pertinent pour une assemblée où les conseillers exercent une activité professionnelle ou des mandats représentatifs au sein d'autres instances. De plus, il fait état de difficultés dans la mise à

cependant l'attention du législateur sur le caractère relativement vague des procédures encadrant les relations entre les deux assemblées régionales¹²⁵. La loi du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des Régions se présente, en ce qui concerne les CES, comme une opportunité d'améliorer les conditions de fonctionnement des Comités après un bouleversement institutionnel aussi profond. Les compétences d'exercice systémiques (c'est-à-dire, essentiellement, la procédure dite de saisine obligatoire) sont précisées et élargies à l'examen des grandes orientations politiques dans les principaux domaines d'intervention du Conseil Régional, et cette clarification permet d'amorcer un apaisement entre Conseils régionaux et CES, dans l'élaboration des avis budgétaires notamment. La forte limitation du champ de la saisine obligatoire introduite par le texte de 1982 permettait dans les faits à tout président du Conseil régional « d'ignorer le Comité économique et social, ou du moins de le tenir à l'écart de l'essentiel de l'administration de la Région »¹²⁶. Dans ses grandes lignes, la loi du 6 janvier 1986 n'affecte pas les grands arbitrages de 1982 mais clarifie les modalités pratiques permettant aux CES de fonctionner : l'article 7 de la loi et sa circulaire d'application définissent précisément le type de documents budgétaires sur lesquels le CES est appelé à se prononcer systématiquement, et étend la saisine obligatoire aux orientations générales dans les domaines sur lesquels le conseil régional doit délibérer (soit les schémas et programmes). L'article 8 précise quand à lui les conditions et obligations de financement des CES par les Conseils régionaux et prévoit un allongement du délai de transmission des documents de saisine obligatoire. Il organise également les modalités internes de travail des assemblées : le statut des membres des CES est aligné sur le régime des conseillers régionaux de chaque région, et les CES sont tenus de se pourvoir chacun d'un règlement intérieur¹²⁷. Plus largement, la loi de 1986 implique un renforcement du rôle des Régions consacrées en tant que collectivités territoriales à part entière :

disposition de moyens humains des Conseils régionaux auprès de certains CESER, et note que la majorité des Présidents pratique une interprétation très restrictive des provisions délimitant le champ de la saisine obligatoire. Au vu du développement à la fin des années 1980 de la contractualisation Etat-Région, l'élaboration du plan a en effet été sensiblement modifiée, et les dispositions de participation des CES au plan telles que prévues par les textes de 1982 se révèlent caduques.

¹²⁵ Pierre BODINEAU, *Les conseils économiques et sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1994., p. 50-51

¹²⁶ J. Palard et P. Moquay, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 138

¹²⁷ R. BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit., p29

les Conseils Régionaux sont désormais élus au suffrage universel. Et cette consécration crée de fait les conditions d'une coopération stabilisée entre les assemblées¹²⁸.

Les CES trouvent progressivement leur place dans la collectivité territoriale régionale pendant les décennies suivantes, et attirent relativement peu l'attention du législateur dans les grands textes qui prolongeront le processus de décentralisation. Les décrets fixant les compositions successives des Comités économiques et sociaux régionaux, à chaque renouvellement entre 1989 et 2001 (date à laquelle la procédure de nomination est transférée au Préfet de région), apportent des modifications à la marge ; ils augmentent progressivement le nombre de sièges des assemblées¹²⁹ sans affecter les équilibres généraux de composition. Les conditions d'octroi du budget des CES sont également légèrement réaménagées : le décret du 12 mai 1989 permet ainsi au président du CESR d'élaborer, dans le cadre de la préparation du budget annuel de la région, un projet portant sur les crédits nécessaires à son fonctionnement et à la réalisation de ses études, et de le soumettre au président du Conseil régional. On assiste aussi à un mouvement constant, quoique limité, d'extension du champ de la saisine obligatoire. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ne se contente pas d'une reconnaissance symbolique des comités, qui deviennent, comme leurs homologues politiques, des *Conseils* économiques et sociaux régionaux : elle étend la saisine obligatoire à l'ensemble des documents budgétaires de la région (et non plus aux seules orientations budgétaires) et à tous les schémas directeurs en dehors de la référence à la planification. Elle ouvre également aux CESR la possibilité de créer des sections thématiques de leur choix, composées aux deux tiers de membres de l'assemblée et pour un tiers de

¹²⁸ En Aquitaine, on constate déjà les premiers signes d'une relation apaisée entre les deux assemblées, et d'un ralliement de l'assemblée socioprofessionnelle à la régionalisation avec le Conseil régional comme chef de file : dans les publications du CESR à l'occasion de leurs 25 ans d'existence (Lettre Hors Série n°1 du Conseil Economique et Social Régional, décembre 1999), sont rappelées les déclarations du Président du CES de l'époque. Le président Jacques Castaing déclare au journal Sud Ouest : « Je crois à la Région, et je considère qu'il était temps d'en venir là ». Les conseillers du CESR y sont décrits comme accueillant cette réforme avec sérénité, y voyant un renforcement de l'institution régionale à laquelle ils considèrent déjà appartenir pleinement.

personnalités extérieures¹³⁰.

La loi « Démocratie de proximité et institutions locales » du 27 février 2002 et la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 n'affectent les assemblées socioprofessionnelles que par incidence, se contentant de mesures mineures qui confortent le mouvement d'institutionnalisation des CESR à l'intérieur de l'institution régionale. Ainsi le texte de 2002, complété par un décret du 13 septembre 2004, accorde un statut juridique aux conseillers des CESR et précise leur régime de garanties et d'indemnités. A cette reconnaissance croissante du statut du conseiller, sur le modèle de celui de l'élu régional, s'ajoute une décentralisation de la procédure de leur nomination. Alors qu'auparavant les conseillers étaient listés par décret à l'occasion de chaque nouveau mandat, la loi prévoit désormais que le préfet de région détermine par arrêté les organismes appelés à siéger au sein des Conseils. Le second arrêté préfectoral de nomination confirme la liste nominative des membres proposés par les groupes d'intérêt organisés, et désigne directement les personnalités qualifiées choisies par le préfet (et non plus par le Premier ministre). L'acte II de la décentralisation est quant à lui singulièrement muet en ce qui concerne les CESR : portant inscription de la Région dans la constitution aux côtés des autres collectivités territoriales, il n'a d'autre incidence sur le fonctionnement du CESR que de l'inscrire dans une institution renforcée.

Il faudra attendre la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 pour que le législateur témoigne un intérêt renouvelé aux CESR, et modifie leur intitulé et les équilibres internes de leur composition. La représentation des intérêts organisés passe de l'appellation de CESR à CESER (Conseils Economiques, Sociaux et *Environnementaux* Régionaux) dans une transposition plus ou moins heureuse de la réforme du CES national (devenu CESE). Sans entrer dans une discussion

¹³⁰ Dans une certaine mesure, on peut considérer que la réforme de composition de 2010, qui change également le nom des assemblées qui deviennent des Conseils Economiques, Sociaux et *Environnementaux* régionaux, participe de la même logique de reconnaissance étendue du champ de compétence des CESER : on rejoindra ainsi l'analyse mise en avant à l'occasion du quarantenaire des assemblées, qui voit « dans la loi Grenelle 2 « [une confirmation de] la compétence environnementale des CESER en l'inscrivant dans la loi ». (CESER de France *Les Ceser ont 40 ans*, Paris, 1972, plaquette élaborée par les services de l'association CESER de France sous la direction du conseil scientifique de la manifestation).

détaillée des conséquences de cette réforme sur le fonctionnement des assemblées, sur laquelle nous reviendrons plus avant à propos du CESER Aquitaine, on prendra néanmoins le temps ici de préciser les grandes lignes du texte, ses modalités de mise en œuvre et ses effets les plus immédiats. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, produit de la consultation nationale dite du « Grenelle de l'Environnement », prévoit d'accorder un nombre de sièges modeste mais spécifique aux « représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et [à] des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable », au sein du troisième collège. Ce texte, et le décret d'application du 27 janvier 2011 relatif à la composition et au renouvellement des CESER, lequel précise les modalités exactes de cet élargissement, ont eu deux conséquences principales. La première, comme le relève Marie de Cazals, consiste dans l'établissement d'un parallèle entre le CES et les CESR, ces derniers apparaissant comme une déclinaison régionale de l'instance nationale. L'application aux CESR d'une réforme pensée pour le CES témoigne au mieux d'une sous-estimation de l'autonomie des CESER vis-à-vis de leur homologue national et des particularités de leur composition¹³¹, au pire d'une « volonté molle de reproduire le schéma national [...] qui a en définitive peu de sens, sinon à justifier des arrière-pensées politiques »¹³². Les réactions plus que mitigées des différents CESR à cette réforme, par la voix de leur association nationale, étaient d'ailleurs davantage une opposition à ce mimétisme inadapté qu'un refus de la problématique environnementale dans la menée de leurs travaux. Le second effet significatif de la réforme de 2010 a probablement échappé aux auteurs de la réforme, mais a introduit une modification d'importance dans la composition des

¹³¹ Ainsi la disposition prévoyant d'adjoindre des *personnalités qualifiées* environnementales (« choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable ») aux *conseillers mandatés* par groupes de protection de l'environnement dans un même collège est-elle apparue comme incohérente pour les CESR. Si cette disposition fait sens au sein du CES national où chaque collège comporte une composante de personnalités qualifiées, elle n'a pas de sens dans les CESR qui regroupent leurs personnalités qualifiées dans un unique quatrième collège. Ce dernier est d'ailleurs numériquement bien inférieur aux collèges de personnalités qualifiées syndicales, patronales ou associatives du CES. On remarque un attachement très fort des CESR à cette différence avec le CES : les nominations politiques ou de complaisance inhérente à la désignation de nombreuses personnalités qualifiées motivent la majorité des critiques à l'égard de l'instance nationale, et les assemblées régionales estiment ne pas mériter d'y être associées. La création d'une sous-catégorie à l'intérieur du troisième collège de personnalités qualifiées n'étant pas investies d'un mandat par une organisation, est apparue comme une incohérence profonde de cette réforme, et le signe d'une ignorance des spécificités des CESR.

collèges : elle a porté les effectifs du troisième collège associatif à égalité de ceux des collèges patronaux et syndicaux. En effet, afin d'éviter de procéder à une réforme de composition à effectifs constants, ce qui aurait impliqué d'attribuer certains sièges déjà pourvus aux nouveaux arrivants environnementaux et donc d'éliminer un certain nombre d'organismes représentés, le décret d'application de 2011 a augmenté le nombre de sièges dans le troisième collège¹³³. Depuis 2011, ce dernier représente donc 35% des membres de l'assemblée à égalité avec les deux collèges des partenaires sociaux, affectant symboliquement la place de la composante associative. L'analyse du cas aquitain montrera que ce changement n'a pas pour l'instant bouleversé en essence l'équilibre entre les collèges et le caractère dominant de la dualité patronat-syndicat au sein de l'assemblée, mais il n'est pas encore possible de préjuger des conséquences à moyen terme de ce rééquilibrage numérique.

Encadré 1 : Les cas particuliers : Corse, Outre-mer et Ile-de-France

Les cas particuliers : Corse, Outre-mer et Ile-de-France

Sur certains territoires, les assemblées consultatives de représentation des intérêts organisés ont connu une évolution institutionnelle légèrement différente, soit en raison du statut particulier de la collectivité territoriale à laquelle elles appartiennent (dans les régions d'outre-mer notamment), soit en raison des spécificités historiques et géographiques du territoire de la consultation (c'est par exemple le cas de la région Ile de France et de la Corse). C'est pourquoi nous avons fait le choix de les exclure de l'échantillon enquêté dans le questionnaire et les entretiens menés en France métropolitaine. Plus largement, le cadre d'analyse et les conclusions établies dans le présent travail ne s'appliquent pas à ces cas particuliers, dans la mesure où les spécificités de la collectivité régionale, le périmètre de la saisine, ou encore les dates de renouvellement de ces assemblées ainsi que le nombre de leurs conseillers diffèrent très sensiblement du cas aquitain de référence.

¹³² Marie de CAZALS, « Les conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et l'enjeu de la coopération décentralisée », *Revue générale des collectivités territoriales*, septembre 2013, n° 53, p66-74. p 65

¹³³ Entre 4 à 6 sièges supplémentaires ont été créés selon les régions. En Aquitaine, six nouveaux sièges ont été ajoutés dans le troisième collège. Dans la mandature prenant fin en novembre 2013, pour le choix de la part respective des conseillers mandatés et des personnalités qualifiées sur ces six sièges, du ressort du préfet de Région, ce dernier a tranché pour quatre conseillers issus des organismes tels que définis par la loi du 12 juillet 2012, et deux personnalités qualifiées. Il est néanmoins relativement transparent que ces nominations ont eu, au niveau des personnalités qualifiées, un caractère politique : les deux sièges ont été officieusement attribués respectivement par le Président de Région Alain Rousset et par le ? Maire de Bordeaux Alain Juppé (la première est l'ancien directeur de cabinet d'Alain Rousset à la mairie de Pessac et la proximité entre l'ancien premier ministre et la seconde de ces personnalités qualifiées est notoire)

L'expérience du CCES de la région parisienne

L'institutionnalisation de la représentation des intérêts organisés dans ce qui deviendra la Région Ile-de-France a emprunté un chemin légèrement différent du reste des régions françaises. La création du *Comité consultatif économique et social* de la région (ou CCES) en 1963 est souvent mise en avant par ses membres comme la toute première expérience d'assemblée consultative représentant la société civile organisée. Cette expérience institutionnelle est liée aux spécificités de la construction de l'échelon régional de gouvernement sur un territoire dominé par la métropole parisienne : le décret du 2 Août 1961 avait créé le district de la région parisienne, sous la direction du délégué général Paul Delouvrier, dont les compétences s'exerçaient sur les questions d'aménagement et d'équipement de la région. Le CCES, ajouté au dispositif en 1963, matérialisa la participation des forces vives aux décisions régionales dans une assemblée consultative autonome, à l'époque où représentation politique et professionnelle étaient associées dans le reste des régions françaises. En l'absence de CoDER, l'assemblée, composée de soixante représentants des organismes consulaires et patronaux, des syndicats, des professions libérales et entreprises nationales auxquels s'ajoutaient les personnalités qualifiées (décret du 25 novembre 1967), émettait des avis sur les compétences du district à l'initiative de son président. Pierre Bodineau considère que cette expérience institutionnelle a « légitimé l'idée régionale » sur le territoire et « prépar[é] le terrain pour la « normalisation » de 1976 » qui alignera la Région Ile-de-France sur le droit commun¹³⁴.

Le Conseil économique, social et culturel de la Corse

Première région à avoir été érigée en collectivité territoriale, la Corse a dès 1982 été caractérisée par des dispositifs spécifiques regardant la consultation des intérêts régionaux. Initialement divisé en deux assemblées consultatives distinctes (respectivement le Conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie et le Conseil économique et social), l'actuel Conseil économique, social et culturel –et non environnemental– a été instauré par la loi du 13 mai 1991. Mis en place au début de l'année 1993, le CESC de Corse comprend deux sections, composées respectivement de 29 représentants des organisations patronales et syndicales pour la section économique et sociale, et de 22 membres issus de la vie associative pour la section de la culture, de l'éducation et du cadre de vie. Parmi d'autres particularités de fonctionnement, notons que le CESC peut former des groupes de travail communs avec l'Assemblée de Corse et que le président du Conseil exécutif et le président de l'Assemblée de Corse sont dans l'obligation de

¹³⁴ P. Bodineau, *Les conseils économiques et sociaux*, op. cit. p 47-48

l'informer des suites réservées à ses avis. Son renouvellement intervient sur un calendrier différent des autres CESER (le prochain devant intervenir en 2017).

Les CES des régions et territoires d'outre-mer

Dans les régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), les conseils régionaux sont assistés d'un conseil économique et social régional –et non environnemental, sauf à la Réunion- d'une part, et d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement d'autre part. Il n'est pas possible d'être membre des deux conseils simultanément et, comme en Corse, les renouvellements interviennent tous les six ans sur un calendrier différent de celui de la France métropolitaine (prochain renouvellement en 2016). En raison de la particularité propre aux régions d'outre-mer d'être calquées sur les départements correspondants, les deux assemblées consultatives peuvent être consultées par les conseils généraux. Compte tenu de la population des régions d'outre-mer, ces organisations opèrent avec des effectifs sensiblement différents de ceux de métropole (le CESER de la Réunion, qui compte le plus de conseillers parmi ces quatre régions, est composé de 55 membres contre les 69 membres du CESER Limousin, plus petit effectif métropolitain), et avec des équipes de personnel permanents relativement réduites.

Il existe également des conseils économiques, sociaux et culturels en Polynésie française et à Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que des conseils économiques, sociaux et environnementaux en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte. Sans détailler plus avant les multiples évolutions institutionnelles qui ont affecté l'autonomie de ces territoires de façon asymétrique et parfois heurtée, soulignons que la composition de ces CES, et plus largement leur périmètre de saisine et leurs attributions vis-à-vis des assemblées politiques diffèrent assez sensiblement entre elles et avec le reste du territoire français. Insérés dans des collectivités à régimes particuliers, ces conseils consultatifs s'insèrent dans la régulation territoriale selon des modalités atypiques propres à chaque contexte.

1.3. Singularité du cas aquitain : une relation exemplaire entre politiques et socioprofessionnels ?

L'instance de représentation des intérêts organisés dans la région Aquitaine a connu une trajectoire institutionnelle suffisamment singulière pour que l'on prenne le temps de s'y arrêter. Certes, selon les mots de Palard et Moquay, « comme ses congénères d'autres régions, le Comité économique et social d'Aquitaine, s'il ne peut

être que ce que ses membres en font, est aussi, par la force des choses et de la loi réunies, ce que la région en veut »¹³⁵. Le mouvement global de mise sous tutelle de la représentation des intérêts organisés, sous la dépendance de la représentation politique et de son exécutif, a bien entendu affecté l'assemblée d'Aquitaine au même titre que le reste des CES de France. Toutefois, les tensions entre Conseil régional et CES au moment de la décentralisation, signalées parfois avec emphase dans les quelques analyses de l'impact de la réforme de 1982 sur les CES¹³⁶, semblent singulièrement avoir épargné l'Aquitaine. Le portrait que dressent encore aujourd'hui les conseillers et les élus aquitains célèbre une tradition de coopération ancienne entre le Conseil et CES, et des relations entre exécutif et assemblée socioprofessionnelle jugées exemplaires par l'ensemble des acteurs interrogés¹³⁷. A l'heure actuelle, la mise en avant de cette *entente cordiale* tient peut-être davantage du folklore institutionnel que d'une véritable anomalie: si les relations entre CESER et Conseil régional sont effectivement remarquablement bonnes en Aquitaine, l'apaisement de la tension entre représentation politique et représentation d'intérêts organisés semble bien caractériser de la même façon l'ensemble des régions, depuis les années 1990¹³⁸. Il est néanmoins intéressant de noter que cette phase d'apaisement a commencé dès les prémices de la décentralisation en Aquitaine, et qu'elle a de ce fait permis le développement de pratiques et de dispositifs atypiques.

L'absence de tensions entre représentation élue et représentation des intérêts organisés est imputable à une configuration particulière à l'Aquitaine, développée entre le pouvoir régional naissant et la représentation professionnelle agricole. Jacques

¹³⁵ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p105

¹³⁶ Ainsi Yves DELAIRE (Y. DELAIRE, *Le comité économique et social d'Auvergne (19974-1981)*, op. cit.), dans ses travaux sur le Comité Economique et Social d'Auvergne en 1982 (p114 et 162, ou encore 176), Raphaël BRUN (Raphaël BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », op. cit.) en 1986, et Olivier GOHIN (O. GOHIN, « Les comités économiques et sociaux régionaux », art cit.) en 1988, insistent-ils tous sur les débats et tensions qu'ont généré la limitation de la compétence de saisine obligatoire et la mise sous tutelle financière des CES sur la période 1982-1986.

¹³⁷ Dès leur enquête de 1989, J. PALARD et P. MOQUAY (J. Palard et P. Moquay, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit.) notent que « contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres régions, le Comité économique et social d'Aquitaine a généralement entretenu d'excellentes relations avec l'exécutif régional, quels qu'en aient été les détenteurs. [...] Les relations entre les deux assemblées ont été marquées dès l'origine par une qualité que louent tous les intervenants » (p122-123).

¹³⁸ Interrogé sur les différents climats entre les CESER et les exécutifs régionaux, le président du CESER Aquitaine actuel analyse les bonnes relations entre son assemblée et la présidence du Conseil régional comme le produit d'une conception particulière du développement territorial : « il y a les élus qui ont peur de la société civile, et les élus qui ont compris que de toutes façons, qu'ils en aient peur ou pas, elle est là. Ils ont appris à faire avec, et puis se sont rendu compte, et tout particulièrement Alain Rousset qui est très attentif aux aspects de développement du territoire par les approches économiques, industrielles, etc., que c'était une affaire d'intelligence territoriale et qu'il n'y a pas d'intelligence territoriale sans société civile organisée ».

Palard, puis Olivier Nay¹³⁹ ont fort bien analysé les stratégies de la représentation agricole en Aquitaine, laquelle a investi l'échelon régional comme un espace de négociation pertinent dès l'expérience des CoDER. Leur position dominante au sein du CES naissant et le développement de relations personnelles étroites entre responsables agricoles et figures montantes de l'exécutif régional a eu une incidence directe sur les relations entre les deux assemblées, qui ont développé des pratiques de coopération étendues avant même la confirmation par décret des aménagements des lois Defferre. La délimitation d'une saisine élargie et l'activation libérale de l'auto-saisine, tout comme l'attribution apaisée des moyens de fonctionnement ont caractérisé le bicaméralisme régional aquitain.

Mais c'est surtout à travers le développement d'un dispositif original que s'est concrétisée cette entente particulière : l'expérience des *Groupes Inter-assemblées* (ou GIA), qui réunissent élus du Conseil régional et du CESER par secteurs de politiques publiques, est une singularité de l'Aquitaine qui illustre bien la qualité des relations entretenues par les deux assemblées.

1.3.1. La représentation agricole et les instances régionales en Aquitaine : histoire d'une symbiose

Le contexte aquitain apparaît à cet égard assez atypique : dans sa comparaison entre le Languedoc-Roussillon et l'Aquitaine, Paul Allières oppose « la forte capacité d'organisation [des agriculteurs aquitains] face à l'administration, jouant le jeu de la consultation selon les règles définies par les pouvoirs publics dès la fin des années 60 » à la situation languedocienne où « l'émergence de la région n'a suscité ni investissement spécifique du côté de la profession, ni programmation originale du côté de l'institution régionale »¹⁴⁰. De façon générale, la stratégie régionale des dirigeants agricoles aquitains s'est distinguée à la fois de

¹³⁹ Jacques PALARD, « Mandat professionnel et engagement politique. La représentation agricole au Conseil régional d'Aquitaine », *Politix*, 1991, vol. 4, n° 15, p. 73- 77., O. Nay, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, op. cit.

¹⁴⁰ Paul ALLIÈS, « Territoire régional et représentation des intérêts », *Politix*, vol. 2, n° 7-8, 1989, pp. 63-71., p64 et 65

celle de ses homologues de la plupart des autres régions, et des autres organisations professionnelles (notamment les structures patronales) de la région aquitaine¹⁴¹. Nay retrace en détail les raisons du développement de ces jeux d'interaction spécifiques à la Région Aquitaine, qui se sont basés sur l'existence d'intérêts mutuels et d'avantages réciproques négociés entre milieux agricoles et administration régionale. Il montre notamment que la capacité de la représentation consulaire agricole à devenir l'interlocuteur unique des décideurs publics régionaux entre 1964 et 1986 repose moins sur une adhésion spontanée à la régionalisation ou en une croyance visionnaire dans la pertinence de ce nouvel échelon politico-administratif, que sur des facteurs d'intéressement au premier rang desquels figurent les nouvelles sources de dotation financières.

La mise en place de la CoDER constitue une première occasion pour les agriculteurs d'exprimer une position unifiée auprès des pouvoirs publics régionaux : malgré les réticences de l'Assemblée plénière des Chambres d'agriculture, le milieu agricole aquitain crée en 1969 une des premières Chambre Régionale d'agriculture (la CRAA, ou Chambre régionale d'Agriculture d'Aquitaine) sur le modèle des chambres départementales, destinée à structurer et organiser la profession autour des dossiers relatifs à la région¹⁴². Au plus fort de la période de régionalisme fonctionnel, les jeux d'acteurs développés dans les années 60 se matérialisent dans des procédures formelles et des structures de cogestion de la politique agricole : ainsi les subventions de l'EPR destinées à l'agriculture sont confiées à la CARA (Compagnie d'aménagement régional d'Aquitaine), qui associe les représentants des organisations agricoles à la prise de décision au sein de son comité technique. L'alternance politique, avec l'élection en 1979 du député socialiste André Labarrère à la présidence du Conseil régional en remplacement de Jacques Chaban-Delmas, reste sans effet sur les systèmes d'alliance et l'institutionnalisation des rôles respectifs : la création du « groupe agricole mixte

¹⁴¹ O. Nay, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, op. cit., souligne le caractère atypique de la configuration aquitaine à la suite des réformes de régionalisme fonctionnel de 1964 et 1972 : « Il semble bien, à ce titre, que ni les principes de la réforme, ni l'organisation de l'agriculture, n'aient été propices, en France, à l'élaboration de grandes programmations régionalisées en matière agricole. L'intervention singulière des agriculteurs sur la scène régionale en Aquitaine, dès les années 1960, apparaît dans un tel contexte se distinguer d'une situation nationale caractérisée par la faible participation régionale des groupes catégoriels ». p 41.

inter-assemblée » qui rassemble élus et membres du CES, ou encore l'instauration en 1979 du Conseil Régional de l'Agriculture (CRA) témoignent de la centralité de la profession agricole.

La réforme de décentralisation maintient ces mécanismes de participation de la profession tout en exigeant un apprentissage social des ces groupes, auparavant partie prenante des programmes d'action publique de l'EPR, par l'intégration de codes et de normes d'action inusités et variant en fonction de la nouvelle répartition des compétences et des évolutions des équilibres de pouvoir¹⁴³. Le rééquilibrage des relations en direction du Conseil Régional ne remet pas fondamentalement en question les interactions nouées dans les instances de cogestion de la politique agricole régionale, et le phénomène de proximité des élites politiques et agricoles culmine dans l'engagement politique de plusieurs responsables agricoles aux élections régionales de 1986. Ces élus agricoles au Conseil régional se répartissent sur l'ensemble de l'échiquier partisan, et sont issus des cinq départements de l'Aquitaine. Déjà caractérisée par une pratique généralisée du cumul des mandats qui intègre les différents niveaux de la représentation professionnelle, ces individus introduisent une nouvelle dimension politique dans la multi-positionnalité des dirigeants agricoles aquitains¹⁴⁴. La figure de Jacques Castaing, président de la Chambre régionale d'agriculture et du Comité économique et social de 1980 à 1986, est à cet égard tout à fait emblématique : son élection au Conseil régional en 1986 et la conquête de la présidence de la CARA la même année illustre bien la concentration des fonctions représentatives au sein d'un cercle restreint de leaders agricoles, admis dans le cercle politique¹⁴⁵.

¹⁴² J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 91

¹⁴³ O. Nay, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, op. cit., p 135.

¹⁴⁴ Parmi ces 6 élus, La Dordogne est représentée par M. Chaverou (PC), également secrétaire de la Chambre départementale d'agriculture ; la Gironde par M. Lesnier (Divers droite), président de la Chambre départementale d'agriculture et de la Fédération de la mutualité agricole de la Gironde ; les Landes par M. Castaing (UDF), président de la Chambre départementale et de la Chambre régionale d'agriculture et vice-président de l'Assemblée plénière des Chambres d'agriculture (APCA) ; le Lot-et-Garonne par M. Saint-Martin, vice-président de la Chambre départementale et de la Chambre régionale d'agriculture, président du Comité Aquitaine de promotion des produits de l'agroalimentaire et ex-secrétaire général de la FRSEA ; les Pyrénées-Atlantiques par M. Arette-Lendresse (FN), ancien président national de la Fédération française de l'agriculture (FFA) et par M. Lasserre (Divers droite), vice-président de la Chambre départementale d'agriculture

¹⁴⁵ O. NAY, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, op. cit., p 148 .

1.3.2. Le Comité économique et social ...et agricole

L'inscription des représentants de la profession agricole dans les instances naissantes de la Région Aquitaine s'est opérée dans un mouvement double : on a assisté d'une part au développement d'interactions nombreuses et institutionnalisées entre la représentation professionnelle et le personnel administratif puis politique de la Région, et d'autre part à une certaine prise de contrôle de l'assemblée consultative par sa composante agricole. Cette dernière est finalement la conséquence de la stratégie plus vaste d'adaptation des milieux agricoles aux configurations régionales successives depuis la CoDER de 1964.

Dans la période où « la politique agricole régionale est devenue progressivement la politique des dirigeants agricoles »¹⁴⁶, le CESR était pour la profession un des points d'accès aux décideurs publics. Cette configuration atypique a sensiblement affecté les rapports de force entre les différents groupes représentés dans l'assemblée. Les organisations agricoles, structurées autour de la Chambre régionale d'Agriculture, ont en effet gagné une influence significative au CESR, sans relation avec la simple puissance numérique des diverses instances représentatives des agriculteurs aquitains siégeant dans l'assemblée¹⁴⁷. La cohésion interne du groupe agricole s'est opposée aux actions dispersées des représentants du patronat et des branches, parmi lesquels persistent d'une part les antagonismes entre chambre des métiers et organisations patronales et, d'autre part, les dissensions entre la représentation des PME-PMI et des grands groupes. Elle n'a pas rencontré non plus de sévère rivalité dans les deux autres collèges. Dans le collège syndical, la CGT de l'époque (seule organisation disposant du nombre de conseillers suffisants pour peser sur les équilibres) s'était maintenue par principe hors de toute négociation et faisait essentiellement usage du CESR comme d'une tribune. La grande diversité des organisations et des tendances représentées dans le

¹⁴⁶ J. PALARD, « Mandat professionnel et engagement politique. La représentation agricole au Conseil régional d'Aquitaine », art cit., p74

troisième collège a quant à elle structurellement limité les capacités d'organisation collective entre ses conseillers. Forte du rôle de coordination interne accompli par la Chambre régionale d'agriculture¹⁴⁸, la dimension agricole du CES a très rapidement été en mesure de peser sur les arbitrages et sur l'agenda du comité. Ce pouvoir s'est d'ailleurs davantage manifesté par l'accaparement des positions de pouvoir au sein de l'assemblée plutôt que dans la quantité ou la virulence des interventions des conseillers agricoles en séance plénière¹⁴⁹. La relative parcimonie avec laquelle le milieu agricole a utilisé le CES comme tribune de ses intérêts s'explique finalement par le contrôle que ses représentants ont pu exercer en amont sur l'agenda de l'assemblée et sur ses moyens de fonctionnement, tout particulièrement par le biais de la présidence du CES.

De 1973 à 2004, chaque mandature du CES a compté un président issu des rangs agricoles¹⁵⁰ : on ainsi vu Joseph Coureau présider le CESR Aquitaine de 1974 à 1976, Jacques Castaing de 1980 à 1986, puis Marcel Cazalé de 1989 à 2004. Mis bout à bout, les mandats de président du CESR aquitaine occupés par un agricole totalisent vingt-trois des quarante années d'existence de l'institution. Cette surreprésentation de la dimension agricole à la présidence est la preuve la plus tangible de l'influence informelle du groupe agricole. En effet l'élection du président du CESR en Aquitaine s'est souvent jouée lors de tractations entre les différentes composantes en amont du vote, le candidat pressenti ne devant affronter qu'une opposition de pure forme. Ainsi la candidature unique de Jacques

¹⁴⁷ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p90-91

¹⁴⁸ Dans la composition de 1982, une dizaine d'organisations agricoles différentes ont obtenu des sièges : trois sièges sont attribués à la Chambre régionale d'agriculture, puis un siège unique à la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles, au centre régional des jeunes agriculteurs, au conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux, à la fédération des coopératives agricoles, à l'association interprofessionnelle des forêts et bois d'Aquitaine, aux comités locaux des pêches maritimes (et à la section régionale du comité interprofessionnel de la conchyliculture). Il faut associer à ces organisations diverses certains sièges du troisième collège : la fédération régionale de la mutualité agricole obtient un siège, tout comme la fédération des clubs ruraux. Finalement, sur les quatre-vingt neuf conseillers au total, onze constituaient un « groupe agricole » dont les prises de position au CES étaient coordonnées en amont sous l'égide de la Chambre régionale d'Agriculture, contre vingt pour les organisations patronales (et ceci sans compter les associations de professions libérales également représentées à hauteur de trois sièges dans le collège 1).

¹⁴⁹ Ainsi J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., nuancent-ils la relative discrétion de la dimension agricole dans les séances plénières en rappelant la forte intégration de la représentation professionnelle agricole aux institutions régionales de l'époque : « ayant obtenu des canaux efficaces pour exprimer ses demandes à l'institution régionale, le milieu agricole n'éprouve pas le besoin de se manifester outre-mesure dans l'assemblée économique et sociale – ce qui ne l'empêche pas d'y conserver une influence notable », p 93.

¹⁵⁰ L'élection du Président du CESR et de son bureau intervient en début de mandature lors de la première séance plénière de l'assemblée renouvelée, puis à mi-mandat (sauf en cas de décès, comme cela a pu être le cas en 1987 après seulement une année de présidence assurée par le représentant du troisième collège Louis Darmanté).

Castaing en 1986 a-t-elle été le produit d'un accord entre représentants patronaux et agricoles. L'élection de Marcel Cazalé, reconduit en 1995 et 1998 avec plus de 90% des voix, témoigne également de l'efficacité du groupe agricole à susciter l'adhésion des autres composantes de l'assemblée¹⁵¹.

L'influence déterminante de la dimension agricole au CES a permis le développement de pratiques de coopération poussées avec la représentation politique et son exécutif, dans le contexte conflictuel né de la décentralisation. Les représentants des agriculteurs au CESR ont en effet joué le rôle d'intermédiaires entre le pouvoir régional jaloux de ses nouvelles prérogatives et les socioprofessionnels redoutant une perte d'influence sur la décision publique régionale. Par leur capacité à cumuler les mandats sur la scène régionale, les leaders agricoles ont réussi à occuper des positions dans les deux arènes, et à lier des liens personnels forts avec les figures montantes de l'exécutif régional, et ceci en dépit des alternances. Moins flagrant mais tout aussi déterminant, le fait que la direction des services administratifs du CESR soit assurée pendant 30 ans par un membre influent du milieu agricole a largement contribué aux rapports apaisés entre CES et Conseil régional.

Le cas de Jacques Castaing est particulièrement utile pour illustrer la façon dont se sont instaurées de bonnes relations entre le CES et les jeunes instances décentralisées de la Région en Aquitaine. Il a simultanément cumulé, entre 1980 et 1986, des responsabilités dans l'arène politique (conseiller régional UDF), dans l'arène socioprofessionnelle (président de la Chambre régionale d'Agriculture et du CESR) et au niveau des organes de cogestion des politiques agricoles (président de la CARA). Avant la publication des textes réglementaires normalisant les relations entre les deux assemblées, la capacité de fonctionnement et d'influence des CES était, plus encore qu'aujourd'hui, dépendante des relations personnelles tissées entre les présidents de l'assemblée et du Conseil régional. On voit bien dans ce cadre que le président du CES était en position d'utiliser les liens établis

¹⁵¹ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 87-89

dans d'autres contextes afin de faciliter les négociations avec l'exécutif régional. Les liens tissés entre les conseillers agricoles et les élus régionaux ont également été forts étroits dans les années suivant les lois de 1982 : trois des élus « agricoles » au conseil régional en 1986 sont également conseillers au CESR, et les deux groupes ont pris l'habitude de se fréquenter lors des réunions du groupe inter-assemblée agricole. Enfin, soulignons que le directeur des services administratifs du CESR de l'époque est issu des rangs agricoles lui aussi. Jean-Louis Breteau a été recruté à la suite de l'élection de Jacques Castaing, deux ans avant la décentralisation de 1982, pour diriger les premiers services de salariés permanents détachés auprès du Comité économique social. Choisi par le président agricole, il était un des collaborateurs de Jacques Castaing à la Chambre régionale d'Agriculture. La taille modeste de l'assemblée à ses débuts, tout comme le nombre réduit de fonctionnaires mis à disposition lui a d'ailleurs permis de continuer à occuper ses fonctions à la CRAA en même temps qu'il mettait sur pied un secrétariat permanent pour le CES¹⁵². Resté en poste au CESR jusqu'en 2004, cet homme de réseaux (il a notamment été jusqu'à très récemment l'organisateur du salon de l'agriculture de Bordeaux) a développé des relations d'étroite proximité avec les dirigeants politiques de la Région. En entretien, ce dernier rappelle qu'il a rencontré Alain Rousset à ses débuts, et ne tarit pas sur leur bonne entente : « *En 1981, ça c'est très important, j'accueille sur le terrain Alain Rousset, c'est-à-dire que je lui ai fait faire toute l'Aquitaine (...) Je l'ai fait par amitié pour André Labarrère, mais très vite on a sympathisé et on s'est trouvé des points communs, comme la chasse, la bonne bouffe, la culture du jardin et les chiens...* ». Le caractère central du directeur des services et de son « capital relationnel » a d'autant plus joué que, on l'a vu, les présidents de l'assemblée jusqu'en 2004 ont tous cumulé un grand nombre de mandats dans d'autres arènes, en particulier consulaires. Moins présents qu'aujourd'hui dans les activités quotidiennes du CES, les présidents successifs se sont beaucoup reposés sur leur directeur général dans

¹⁵² Interrogé sur ses débuts à l'assemblée, Jean-louis Breteau se remémore la modestie des services de l'assemblée au moment de l'EPR et des premières années de la décentralisation : « *On avait donc en tout et pour tout un bureau rue Esprit des Lois et un seul bureau meuble, avec trois petits dossiers (...) un crayon papier, une gomme et la revue dont personne ne voulait, la revue de l'assemblée nationale. Dans un petit cabinet juste à côté on a mis la première secrétaire, puisque le préfet avait dit que 'quand même, pour ce truc, il fallait une secrétaire'. Voilà comment on a démarré, et petit à petit on a obtenu un chargé de mission (...). Donc si vous voulez on est parti de rien, mais on était entré dans l'évolution de 1982 et de la loi de décentralisation* »

la négociation des termes du bicaméralisme¹⁵³. La présence de Jean-Louis Breteau auprès d'Alain Rousset comme conseiller spécial plus de dix ans après qu'il ait officiellement pris sa retraite et passé les rennes du CES illustre bien la qualité des liens tissés entre exécutif et services du CES en Aquitaine.

1.3.3. Dispositifs et pratiques particulières

L'établissement de ces relations de confiance, qui ont tenu à l'organisation structurelle de la représentation agricole en Aquitaine bien plus qu'à des liens d'amitié conjoncturels entre individus, s'est traduit de façon concrète par des pratiques relativement atypiques dans les années 80 et 90. L'apaisement apporté par la clarification du cadre réglementaire et l'évolution des conceptions de la représentation socio-professionnelle a généralisé aux autres régions ce qui était apparu dès le tournant décentralisateur en Aquitaine. Cela a joué sur les trois principaux vecteurs par lesquels le CESR peut maximiser son influence et entrer dans le jeu régional de fabrication des politiques, c'est-à-dire le bon vouloir du Président de région dans le domaine de la saisine (obligatoire ou non), la mise à disposition des moyens de fonctionnement et les échanges avec les services de la Région dans la transmission des documents pour avis. Cette tradition de coopération s'est également concrétisée dans la généralisation de l'expérience du groupe inter-assemblée agricole, étendant aux autres politiques publiques régionales la réunion conjointe des élus de la Région et des conseillers du CESER dans des GIA propres à l'Aquitaine.

On peut ainsi estimer que la réduction du champ de la saisine obligatoire introduit par la réforme de 1982, qui avait tant focalisé les critiques dans la majorité des CES, a été vécue de façon relativement indolore en Aquitaine. La tradition de coopération particulière entre Conseil Régional et CES a en effet

¹⁵³ « Le cabinet (du CES) c'était essentiellement une structure plus administrative que politique, mais comme j'étais obligé, en l'absence du Président, de négocier avec notamment le Conseil régional, soit avec le Président (de la région) en l'absence du Président du CESER, ou le DGS pour les raisons administratives, ou le directeur de cabinet. Donc si vous voulez j'étais leur interlocuteur pendant vingt-cinq ans quel que soit le Président du CESER ». Jean-Louis Breteau, entretien.

consacré un usage aquitain de « saisine élargie » dès le début du processus de décentralisation¹⁵⁴ : le président du Conseil régional a ainsi saisi le CES de façon régulière sur des sujets d'intérêt régional, au delà de ce que prévoyait la compétence obligatoire. Sans y être légalement contraint, l'exécutif régional a également pris l'habitude dès la mandature de 1983 de solliciter l'avis du CESR sur son projet de budget primitif et sur son compte administratif, en plus des orientations budgétaires sous le coup de la saisine obligatoire. Enfin, l'interprétation libérale des textes régissant la compétence d'auto-saisine a permis au CESR Aquitaine de diriger son attention sur les rapports et études plutôt que sur la rédaction des seuls avis. Alors que Brun estime en 1989 que dans l'ensemble des CESR la consultation facultative est restée très ponctuelle¹⁵⁵, la saisine élargie et les auto-saisines en Aquitaine ont représenté près de 40% des travaux de l'assemblée entre 1983 et 1988¹⁵⁶. L'attribution des moyens de fonctionnement et la mise à disposition de personnel de la Région pour le secrétariat permanent du CES semble également s'être passé dans des conditions optimales en comparaison d'autres régions : dans leur enquête auprès des conseillers de 1989, Palard et Moquay font état d'une large majorité de conseillers satisfaits des moyens accordés au CES¹⁵⁷. L'intégration des services du CESR dans les locaux de l'Hôtel de Région, loin d'être la norme partout, a très certainement grandement amélioré les conditions de fonctionnement de l'assemblée, dans la mise à disposition de locaux et salles de réunion, ou encore dans la communication entre services du Conseil régional et du CESR.

Célébrés comme la consécration de l'entente régnant entre l'administration de la Région et le Conseil Economique et Social, les Groupes inter-assemblées (GIA) sont un dispositif unique dans le paysage institutionnel des CES. La quasi-totalité des interlocuteurs (en Aquitaine et ailleurs) ont rappelé leur existence à un

¹⁵⁴ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 139-140

¹⁵⁵ R. BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit., sur la base du recensement publié dans le rapport Gauzelin de 1985. P. Gauzelin, *Le Fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux*, op. cit.

¹⁵⁶ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 140

¹⁵⁷ *Ibid.* p 126

moment ou un autre des entretiens, pour valoriser l'intégration du comité dans le jeu régional comme pour critiquer leurs limites : quelle que soit la réelle capacité d'influence des représentants socioprofessionnels dans les GIA, force est de constater la novation du dispositif qui formalise la coopération entre représentation politique et représentation d'intérêts. Les GIA sont encore une fois l'occasion de constater l'influence du milieu agricole dans l'établissement de bons rapports entre Conseil régional et CES : ils sont en effet issus de la généralisation d'un groupe de travail commun aux deux assemblées « agriculture-produits de la mer » créé en 1979, devenu « groupe mixte agricole inter-assemblées » aux premiers jours de la décentralisation. La formation de GIA sur l'ensemble des compétences régionales a abouti à la création de huit groupes, encore actifs aujourd'hui¹⁵⁸, dont l'unique fonction est d'étudier pour avis préalable les dossiers soumis à la décision du bureau du Conseil régional. Dans les faits, il s'agit donc de présentations effectuées par les fonctionnaires du Conseil régional sur la répartition des crédits, les projets d'action publique et l'attribution de subventions, en amont de la prise de décision. Les GIA rendent un avis favorable ou défavorable sur chaque dossier, avis que le Conseil régional est d'ailleurs libre de ne pas suivre. Le caractère somme toute très limité du pouvoir des socioprofessionnels dans les GIA ne doit cependant pas dissimuler la source de pouvoir inédite qu'ils y trouvent sur la phase de mise en œuvre des politiques régionales. Il s'agit de dispositifs qui en pratique, tiennent davantage de l'instance d'information que de concertation¹⁵⁹. Ainsi la présence au mieux intermittente des élus régionaux aux réunions des GIA a relativement peu d'importance, dans la mesure où elle n'empêche pas les conseillers du CESER de recueillir l'information nécessaire et de défendre des dossiers particuliers à la demande de leur organisme mandataire.

¹⁵⁸ Aujourd'hui les conseillers se répartissent au sein des GIA « Développement économique, emploi, enseignement supérieur, recherche, TIC », « Formation professionnelle et apprentissage », « Culture, éducation, jeunesse, solidarité, sports », « Equipements, transports, construction », « Agriculture, agro-alimentaire, forêt, mer et montagne », « Aménagement du territoire, développement territorial et santé », « Europe, interrégional, international », et « Environnement et développement durable ».

¹⁵⁹ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 144-145

2. La négociation du bicaméralisme asymétrique

On se propose ici de rendre compte de l'état actuel des relations entre Conseil régional et CESER, et de la façon dont la deuxième chambre consultative négocie sa présence dans la fabrique des politiques publiques. L'insertion de la consultation des intérêts organisés dans l'institution régionale ne saurait cependant être saisie indépendamment des spécificités de l'activité des CESER. Ceci implique de porter l'attention, d'une part, sur les *pratiques* et *usages* développés autour des procédures prévues par le cadre juridique (dans la différence entre les avis et les rapports, dans la portée de la distinction entre saisine et auto-saisine, et dans le détail du cycle d'élaboration de ces documents) et, d'autre part, sur la répartition des *rôles* en interne (la fonction de la présidence du CESER, de son secrétariat permanent, et leurs interactions avec la régulation politique de la Région).

Considérant, à la suite d'Olivier Nay, que l'institution régionale se présente à la fois comme un ensemble de règles juridiques, pratiques et symboliques, et comme un système complexe de relations sociales et d'échanges stabilisés¹⁶⁰, on s'attachera ainsi à compléter l'analyse historique des relations entre le Conseil régional et le CESER par l'étude de l'application concrète de ces règles dans les processus relationnels et les situations concrètes d'échanges entre les acteurs. Que leur pouvoir normatif dérive de la loi et s'exerce de façon explicite et extérieure sur les acteurs, ou qu'elles aient été intériorisées et naturalisées par les acteurs à travers une sédimentation des pratiques, l'ensemble des règles institutionnalisées qui encadrent les relations entre les deux assemblées régionales peuvent agir comme contraintes sur le comportement des acteurs, mais également constituer des ressources et des possibilités d'action. Ceci invite à replacer les pratiques nouées autour de l'émission des avis et des rapports du CESER dans une perspective de *négociation* entre les différents acteurs, qui selon les configurations successives nouées au sein des différentes interactions (entre conseillers du CESER et élus, entre les services de l'assemblée et la haute hiérarchie de l'exécutif, entre les présidents du CESER et de la Région...) font usage de la norme dans des jeux

¹⁶⁰ O. NAY, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, op. cit.,

d'acteurs multi-niveaux. Ceci implique également de considérer que le rôle, la fonction et le sens de la consultation des intérêts organisés au sein de la Région (en d'autres termes, l'institutionnalisation des CESER) résultent de processus en construction et déconstruction permanente¹⁶¹, et reposent au moins partiellement sur des logiques d'objectivation en recomposition constante. Les discours produits par les différents acteurs pour légitimer leur appartenance à l'arène institutionnelle, ou faire apparaître l'existence et la délimitation fonctionnelle de cette institution comme naturelle et allant de soi, fluctuent donc au gré des rapports de force, des résistances ou de l'intériorisation des normes par des catégories d'acteurs individuels et collectifs hétérogènes.

Il s'agit ici d'actualiser l'état des connaissances scientifiques sur les relations entretenues par les conseils régionaux et leurs CESER. Ces derniers ont en effet relativement peu nourri la réflexion académique et restent encore aujourd'hui des objets peu traités par la littérature scientifique, quelque soit d'ailleurs le sous-champ disciplinaire (droit des collectivités, sociologie historique du politique, analyse des politiques publique ou études du processus de décentralisation). Les rares études de cas¹⁶² sur ces assemblées régionales ne prennent pas en compte les deux dernières décennies de réformes territoriales, car l'intérêt suscité par l'institution a essentiellement concerné le processus de décentralisation de la décennie 1980 et son impact sur l'assemblée socioprofessionnelle. Ces travaux sont donc loin d'épuiser les connaissances regardant l'insertion des CESER dans l'institution régionale, leurs modes de fonctionnement internes, ou les pratiques et les normes qui régissent leurs interactions avec l'exécutif et l'assemblée délibérante de la Région.

Les conclusions avancées ici sont essentiellement basées sur le travail de terrain et les observations menées en Aquitaine : moins spécifique que par le passé en ce qui concerne l'influence atypique qu'ont pu y exercer les représentants de la profession agricole, les données récoltées en Aquitaine ont cependant été

¹⁶¹ Pour ne citer qu'eux, voir : Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'Acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977., O. NAY, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, op. cit. , et J. CHEVALLIER, « La réforme régionale », art cit.

¹⁶² Comme mentionnées abondamment plus haut, on trouve parmi les études de terrain axées essentiellement sur les assemblées socioprofessionnelles régionales les travaux d' Olivier GOHIN, *L'Assemblée parlementaire socioprofessionnelle dans l'histoire des idées politiques*, mémoire, Paris, IEP, 1976, de R. BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit., de Y. DELAIRE, *Le comité économique et social d'Auvergne (19974-1981)*, op. cit. et de J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit.

complétées et contrôlées par des entretiens effectués dans trois autres régions de France métropolitaine. Le matériau mobilisé inclut donc les entretiens menés avec les conseillers et les fonctionnaires des services permanents, mais repose également sur l'observation du cycle de préparation des avis et des rapports du CESER Aquitaine, sur la deuxième partie de la mandature 2007-2013 (réunions de travail des commissions, bureaux du CESER, séances plénières...). L'analyse est également basée sur l'exploitation du recensement des avis et rapports votés en séance plénière sur les trois dernières mandatures. On considère que cette période correspond à une phase dans laquelle les relations entre les deux assemblées se sont stabilisées, et où les variations dans l'activité des CESER, liées aux tensions entre représentation politique et représentation des intérêts organisés, ont disparu au profit d'un fonctionnement « normalisé ».

L'analyse de la négociation du bicaméralisme asymétrique entre l'assemblée délibérante régionale et l'assemblée consultative tend à dresser le portrait d'un CESER impuissant et sous tutelle juridique et matérielle. Comparé à un supposé « âge d'or » d'égalité avec la représentation politique dans la décennie 1970, les plus anciens des conseillers interrogés ont pu regretter une perte d'influence de l'assemblée sur la décision publique. Il est indéniable que la consultation des intérêts organisés par le biais du CESER joue actuellement un rôle limité sur la prise de décision en elle-même, mais cela n'implique pas nécessairement un constat d'impuissance sur la fabrique des politiques publiques régionales en général. On avancera que la question de l'influence de cette assemblée, comprise comme celle de son poids sur la décision publique, est une fausse question : tout d'abord parce que la prise en compte des avis et des rapports dans la conduite de l'action publique régionale, et dans les délibérations du conseil régional en particulier, est un phénomène diffus et déconnecté de la temporalité électorale¹⁶³, ce qui rend son appréciation incertaine. Ensuite, parce qu'elle focalise l'attention sur la procédure d'émission des avis adressés au Conseil régional avant ses délibérations, alors que ces avis sont loin de constituer

¹⁶³ Rappelons que le mandat des conseillers (nommés pour 6 ans) ne correspond absolument pas au mandat de conseiller régional et aux renouvellements et potentielles alternances politiques dans l'assemblée délibérante.

l'essentiel de l'activité de l'assemblée et relèvent parfois davantage de l'exercice formel que d'une véritable consultation. Enfin, et plus fondamentalement, parce qu'une telle perspective analytique ne rend pas compte de l'intensité des interactions qui sont nouées entre les deux assemblées au niveau des acteurs et conseillers pris individuellement. Le dialogue consultatif entre les deux assemblées implique une grande variété de groupes et d'acteurs (au premier titre desquels on compte les représentants des divers organismes mandatés dans l'assemblée et les conseillers régionaux, mais également les membres des services administratifs de la Région et du CESER ainsi que les présidences respectives des deux assemblées). Formuler un questionnement sur l'influence du CESER sur la décision régionale revient à réduire les configurations multiples qui se nouent entre les acteurs à un échange stratégique entre organisations concurrentes. On défendra ici un cadre d'analyse basé sur l'étude de l'échange politique, considérant que les jeux d'acteurs développés à l'occasion de la consultation des intérêts organisés sont un « ensemble de transactions par lesquelles les groupes d'acteurs représentant divers milieux ou organisations parviennent à négocier leur présence dans un jeu commun »¹⁶⁴. On sera alors à même de montrer que la négociation du périmètre de saisine de l'institution, de ses moyens de fonctionnement ou plus généralement des modalités de son insertion dans l'élaboration des politiques publiques régionales résulte d'interactions multi-niveaux et multidimensionnelles, qui permettent à certains acteurs individuels ou collectifs de s'insérer comme acteurs régionaux légitimes.

2.1. La consultation en direction et sous la direction du Conseil Régional

Depuis la décentralisation de 1982 et l'élaboration progressive du cadre réglementaire encadrant les rapports entre le Conseil Régional et la « deuxième assemblée de la Région »¹⁶⁵, le bicaméralisme originel de l'EPR a évolué vers une

¹⁶⁴ O. NAY et A. SMITH, *Le gouvernement du compromis*, op. cit., p 3

¹⁶⁵ CESER Aquitaine, *Le memento du conseiller 2012*, Bordeaux, CESER Aquitaine, 2012. P11

forme asymétrique largement favorable à l'assemblée législative¹⁶⁶. La réduction du champ de la saisine obligatoire, la saisine contrôlée par le Président de région, et la tutelle financière résultant du processus amorcé par les lois Defferre, ont instauré une dépendance forte du CESR vis-à-vis du Conseil Régional. En l'absence de mécanismes de suivi des préconisations et de recours juridique, les conseils régionaux peuvent tout à fait ignorer les avis obligatoires de l'assemblée consultative, et réduire le champ de ses travaux. Gourgues rappelle ainsi que le président du CESER de Haute Normandie qualifie l'institution d' « Assemblée du premier mot, puisque le Conseil Régional a toujours le dernier mot »¹⁶⁷. De l'aveu même des conseillers rencontrés, la prise en compte par les élus de leurs avis ou rapports est limitée: l'assemblée ne pèse jamais que le poids que les élus veulent bien lui accorder sur la décision publique. Un conseiller résume ainsi la place du CESER dans la fabrique des politiques publiques : « *finalement, c'est comme ça qu'on me l'a présenté pour la première fois, c'est un peu le sénat du pauvre, avec moins de pouvoir* »¹⁶⁸. L'image qui domine est celle d'une consultation s'exerçant en direction, et sous la direction de l'assemblée politique et de son exécutif. Cependant, l'observation des pratiques développées en Aquitaine tend à nuancer quelque peu le propos : le bicaméralisme asymétrique définit les termes d'un dialogue entre les deux assemblées où subsiste une marge d'autonomie pour les assemblées consultatives. Le rôle juridiquement faible et intermittent dévolu au CESER par la loi peut dans une certaine mesure être aménagé en fonction de l'activisme de ses instances dirigeantes¹⁶⁹, essentiellement par le biais de la procédure d'auto-saisine des assemblées.

Les CESER produisent en effet différent types de documents écrits dans l'exercice de leur fonction consultative: essentiellement répartis entre les avis et les rapports, on y ajoutera les déclarations ou motions des groupes, et les contributions du bureau¹⁷⁰. La façon dont sont menés les travaux de l'assemblée et

¹⁶⁶ G. GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative », art cit., P. Bodineau, *Les conseils économiques et sociaux*, op. cit.

¹⁶⁷ G. GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative », art cit., p 22

¹⁶⁸ Entretien conseiller CESER Aquitaine mars 2012

¹⁶⁹ P. BODINEAU, *Les conseils économiques et sociaux*, op. cit.

¹⁷⁰ On reprend ici la terminologie propre au CESER Aquitaine, telle que précisée dans le livret d'accueil remis à tout nouveau conseiller entrant dans l'assemblée, afin de faciliter la compréhension des observations de terrain et des propos cités. En raison de la diversité des règlements intérieurs de chaque CESER, et de la relative autonomie d'organisation interne de ses assemblées que permet la loi, chaque assemblée a cependant développé un lexique qui lui est propre, et

dont les interactions entre représentants d'intérêts et élus politiques se nouent différent sensiblement en fonction de l'identité du commanditaire formel de ces textes. En d'autres termes, la distinction entre les procédures de saisine et d'auto-saisine est un élément structurant dans la compréhension des modalités par lesquelles les CESER négocient leur présence dans le jeu politique. La procédure de saisine, qu'elle relève du champ de la consultation obligatoire ou non, donne lieu à la rédaction d'un avis, « synthèse consensuelle formulée et validée par l'ensemble des membres de l'assemblée », n'excédant pas trois pages, et voté en séance plénière¹⁷¹. Sous le régime de l'auto-saisine, l'assemblée détermine un sujet d'intérêt régional de son choix et l'une de ses commissions rédige un rapport, généralement sur une année entière. Ce rapport ne fait pas en lui-même l'objet d'un vote : seul un avis résumant ses principales conclusions est proposé à la validation des membres du CESER en séance plénière. Si les rapports du CESER sont issus dans leur très grande majorité de la procédure d'auto-saisine, il existe donc en quelque sorte des « avis de saisine », et des « avis d'auto-saisine » basés sur ces rapports. Les avis issus de la procédure de saisine ont d'un point de vue juridique une influence extrêmement limitée sur la décision publique, mais leur production implique des interactions institutionnalisées entre élus et conseillers, et entre leurs services respectifs. L'auto-saisine, et la production du rapport correspondant, reposent quant à eux sur une forte autonomie interne des CESER, et constituent un espace de réflexion indépendant à partir duquel ces derniers peuvent négocier une influence plus diffuse mais plus sensible sur l'agenda politique.

adopté des formats de documents légèrement différents : ainsi par exemple le CESER Rhône-Alpes regroupe l'ensemble de ses publications sous le titre « d'avis et contributions », et ne limite pas la longueur de ses avis au trois pages maximum de l'Aquitaine. La diversité des usages ne remet néanmoins pas en cause la distinction que l'on opère entre un avis, document court de synthèse des travaux en commission et voté en séance plénière après saisine du Président de Région, et ce que nous appelons un rapport, c'est-à-dire une étude de plus de cinquante pages réalisé sur une année ou plus au sein d'une commission.

¹⁷¹CESER Aquitaine, *Le mémento du conseiller* 2012, *op. cit.*, p 32

2.1.1. Les avis ou la faiblesse juridique de la consultation

L'outil principal par lequel le CESER participe à l'élaboration de l'action publique régionale est le vote des avis, les saisines (obligatoires ou non) du Conseil régional constituant donc le premier champ d'activité des représentants socioprofessionnels¹⁷². C'est dans cette procédure de saisine que la dépendance des CESER vis à vis de la représentation politique apparaît de la façon la plus flagrante. Cette dépendance s'exprime, en premier lieu, dans la définition de l'agenda de l'assemblée, bien évidemment, puisque la consultation obligatoire est indexée sur l'activité législative du Conseil Régional et que la saisine facultative est émise par le Président de Région. Elle est sensible, aussi, dans l'organisation pratique des travaux, les avis devant être rédigés et votés dans l'intervalle de temps relativement court qui sépare la communication de la liste des textes prévus pour délibération, et la tenue du vote au Conseil régional. Enfin, elle est prégnante dans la coordination entre les services des deux assemblées, car les CESER sont également totalement tributaires des services de la Région pour tout ce qui concerne la transmission des projets ou schémas sur lesquels ils doivent émettre l'avis de saisine. On le voit, le vecteur premier d'insertion des représentants socioprofessionnels dans le cycle de la décision est soumis à de fortes contraintes et largement soumis au bon vouloir du législateur régional.

Cependant, c'est également lors de cette procédure de saisine que les interactions entre les conseillers et les élus politiques d'une part, et entre les instances dirigeantes du CESER et l'exécutif régional d'autre part, sont les plus nombreuses. Au-delà de la faiblesse du rôle juridique dévolu aux avis de l'assemblée, la procédure de saisine permet que se noue un véritable échange politique entre le décideur public et les représentants d'intérêts organisés. Pour reprendre la définition de l'échange proposée par Nay et Smith, la procédure de saisine encadre un certain nombre de « transactions par lesquelles les groupes d'acteurs [ici les représentants d'intérêts organisés] parviennent à négocier leur

présence dans un jeu commun »¹⁷³, « faisant valoir leur statut [...] et mobilisant des idées et des représentations justifiant la légitimité de leur engagement ».

Dans ses grandes lignes, et tel que présenté dans la majorité des CESER sur leurs supports de communication et de présentation de l'institution, le cycle de production d'un avis de saisine suit six étapes principales. Les services du Président de Région émettent une lettre de saisine adressée au Président du CESER (1), dans le cas d'une saisine obligatoire sur le budget et grandes orientations stratégiques de la Région, comme dans le cas d'une saisine facultative à l'initiative du Président de Région. Après transmission aux services de la présidence (2), la saisine est transmise au bureau du CESER pour examen et attribution aux quatre commissions respectives de l'assemblée(3). La commission choisie au sein du bureau, dite commission de synthèse, rédige ensuite un projet d'avis dans lequel elle intègre les éventuelles contributions des autres commissions sur le sujet (4). Le texte est ensuite examiné en séance plénière, débattu, et parfois amendé, puis voté par l'ensemble des membres (5), en présence d'élus du Conseil régional ou des directeurs des services qui les représentent. Transmis au Président de Région (6), l'avis pourra enfin (quoi que très rarement dans le cas d'une saisine) faire l'objet d'une diffusion extérieure¹⁷⁴. Les premières et dernières étapes de cette procédure relèvent essentiellement des services de l'assemblée dans leur rôle de coordination avec l'exécutif régional. C'est donc la phase de rédaction du projet d'avis en commissions, puis l'étape de délibération et de vote du texte en assemblée plénière, qui concentrent l'essentiel de l'activité des conseillers et de leurs interactions avec les élus régionaux.

Sans entrer dans une description détaillée des modalités de rédaction de l'avis lui-même, ou des tractations formelles et informelles autour du texte qui se jouent en amont du vote (voir encadré ci-après), l'activité des conseillers dans l'élaboration d'un avis de saisine mérite d'être explicitée. En effet, il s'agit d'une activité extrêmement encadrée par la procédure et par un ensemble de normes

¹⁷² J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 136

¹⁷³ O. NAY et A. SMITH, *Le gouvernement du compromis*, op. cit., p6

¹⁷⁴ CESER Aquitaine, *Le mémento du conseiller 2012*, op. cit. p 31

informelles régissant les relations entre les différents groupes d'intérêts, et avec les élus. L'élaboration d'un avis relève en un sens de l'exercice de style, il est contraint par un format rigide, par les règles d'élaboration de la synthèse des points de vue différents qui composent le CESER, et par les modalités de restitution auprès des élus à la tribune de l'assemblée plénière. La procédure de saisine implique néanmoins que les élus ou, en cas d'indisponibilité, les Directeurs généraux adjoints (ou DGA) des services compétents, répondent aux questions et aux interventions des conseillers du CESER à deux reprises : lors d'une réunion de présentation des dossiers avant la rédaction des projets d'avis, et lors de la séance plénière et des délibérations qui précèdent le vote. Bien que dégagés de toute obligation de prendre en compte les préconisations des avis du CESER, les décideurs politiques sont amenés à répondre à des questions et interpellations préparées sur des points précis de leurs programmes d'action publique.

Ceci est d'autant plus vrai dans le cas des saisines obligatoires, puisqu'elles s'appliquent essentiellement sur les grandes orientations budgétaires et stratégiques de la Région et, à ce titre, sollicitent l'attention de l'ensemble des intérêts représentés au CESER. Ainsi, l'élaboration des quatre avis portant sur le budget de la Région¹⁷⁵, et essentiellement l'avis sur le budget primitif, donnent lieu à des échanges nourris et suivis entre les conseillers et les décideurs publics. Ainsi le président de la Commission Finances Régionales et Territoires, en charge des avis budgétaires, signale-t-il en réunion : *« nous ne sommes jamais autant écoutés que sur le budget. On pourra nous dire que ça [un point du projet d'avis] ne relève pas de nos compétences, mais la presse et les élus l'auront entendu, c'est notre rôle de conseiller »*. A propos de l'avis budgétaire, un autre conseiller souligne que *« c'est une plate-forme, une opportunité de faire passer des idées »*¹⁷⁶. Le caractère transversal des documents budgétaires motive un certain nombre de remarques en rapport direct avec les intérêts des organismes mandataires : ainsi, par exemple, le collège syndical et le groupe CGT feront remarquer de façon assez virulente en séance plénière que les organismes paritaires n'ont pas été consultés lors du financement d'une grande agence régionale pour l'innovation, interpellant

¹⁷⁵ Il s'agit en effet d'une activité récurrente : en Aquitaine, l'assemblée examine le compte administratif et le Budget supplémentaire (en juin), les orientations budgétaires (octobre) et le budget primitif (décembre).

¹⁷⁶ Rapporteur de la Commission 2, entretien décembre 2013

directement le DGA concerné. Le financement polémique d'un projet d'infrastructure sportive d'envergure, dont les lignes budgétaires n'étaient pas intégrées au budget primitif, ont également fait l'objet de remarques appuyées de plusieurs conseillers en commissions et en assemblée plénière, par la voix du représentant du comité régional olympique applaudi par ses pairs.

Au-delà de la tribune qu'offre le CESER en séance plénière, dans un certain nombre de cas se nouent des interactions régulières entre certains conseillers et les directeurs des services de la Région : c'est là encore le cas pour les saisines budgétaires, tant par leur relative publicisation que par le caractère régulier de cette activité. Le Président de la Commission Finances Régionales et Territoires, ainsi que le rapporteur sur les questions budgétaires, font tous deux état d'une collaboration poussée avec la direction des finances : lors de déjeuners informels, ils discutent les principaux points des orientations budgétaires avec le DGA, avec qui ils ont des rapports de forte proximité. « *On a cette procédure entre nous, on déjeune à la cantine de la Région ... on se connaît bien, on s'appelle par nos prénoms maintenant* ». Le rapporteur précise que « *quelque fois [le DGA] corrige des éléments techniques, mais sans intervenir sur le fond* », en collaboration avec le Président de la Commission, qui a par ailleurs occupé lui aussi les fonctions de DGA financier en Aquitaine. L'intensité de ces interactions n'est bien sûr pas généralisable à l'ensemble des saisines, mais montre bien comment cette procédure permet à certains conseillers de gagner un accès privilégié auprès des décideurs et des metteurs en œuvre régionaux.

Encadré 2 : Le cycle d'élaboration des avis

Le cycle d'élaboration des avis

En Aquitaine, l'usage veut que les quatre commissions soient réunies dans l'hémicycle régional pour une séance de présentation des textes débattus par les Vice-présidents en charge du dossier ou plus souvent par leurs directeurs délégués et leurs équipes. Cette réunion des quatre commissions a une fonction strictement informative, les conseillers se bornant à ce stade à demander des points de clarification avant la rédaction du projet d'avis, souvent par le biais du rapporteur de la Commission en charge du dossier. Les observations en séance témoignent de l'intérêt des conseillers du CESER pour cette étape : en règle générale rempli aux deux tiers, l'hémicycle pose de nombreuses questions préparées sur la base des

documents transmis à l'avance par les services de la Région, et il peut arriver que certains conseillers interpellent les élus sur des points précis ou rappellent les conclusions de précédents rapports sur le sujet traité.

A la suite de cette réunion des quatre commissions, le CESER dispose de deux semaines environ pour rédiger les projets d'avis avant sa séance plénière (qui elle-même se tient une semaine avant la plénière du Conseil régional). Les commissions de l'assemblée se réunissent alors sur trois ou quatre demi-journées, en fonction du nombre d'avis que le bureau leur a attribué et de la conduite concomitante ou non d'une auto-saisine. La plupart du temps, chaque commission est en charge d'un ou de plusieurs avis, et elle communique une courte contribution sur les avis traités au sein des autres commissions. Une fois rédigés, les projets d'avis sont communiqués à l'ensemble des conseillers pour le dépôt d'amendements éventuels. Les commissions et leurs rapporteurs sont libres d'intégrer ces amendements avant la séance plénière et, en cas de désaccord, le déposant peut réitérer sa proposition avant le vote de l'assemblée.

La lecture des avis dans leur intégralité et les propositions d'amendements sont effectués en séance plénière, en présence des Vice-présidents ou des élus en charge du dossier. Ces derniers assistent également à la phase de délibération avant le vote, et répondent aux différentes interventions préparées par les groupes ou les conseillers à titre individuel. S'il arrive parfois que les Vice-présidents du Conseil régional n'assistent pas à la séance plénière, force est de constater que les DGA témoignent d'une bonne connaissance du fonctionnement de l'institution et identifient les membres de l'assemblée dont l'organisme mandataire ou la fonction au CESER est en relation avec l'activité de leur service.

2.1.2. L'auto-saisine : une marge de manœuvre pour s'imposer dans le jeu politique régional

Le faible poids de l'instance consultative dans la prise de décision régionale, et la liberté très limitée accordée à l'assemblée dans le cadre de la procédure de saisine contraste avec le processus d'élaboration des rapports du CESER sous le régime de l'auto-saisine. Ces études d'auto-saisine, menées sur le temps long (entre dix et vingt mois selon les cas), constituent l'essentiel de l'activité autonome des assemblées socioprofessionnelles, et permettent aux représentants d'intérêts organisés de porter à l'attention des élus des problématiques qu'ils ont définies eux-mêmes et de contrôler l'agenda politique de leur institution. Cette

compétence d'auto-saisine des CESER est une variable significative dans l'insertion des CESER dans la fabrique des politiques publiques régionales. En effet, la stricte délimitation des fonctions consultatives du CESER implique une forme d'activisme pour « combattre l'intermittence d'un rôle juridiquement faible »¹⁷⁷ et assurer la présence de l'assemblée dans le jeu politique, activisme qui dépend de la marge de manœuvre accordée par la procédure d'auto-saisine. Le nouvel équilibre institutionnel instauré en 1982 reposait sur la suppression de la saisine obligatoire des CES sur l'ensemble des politiques régionales, mais également sur cette nouvelle procédure d'intervention permettant aux assemblées socioprofessionnelles de se saisir des questions d'intérêt régional de leur propre initiative. Si, dans la décennie qui a suivi, le débat au sein des CES semble avoir été essentiellement focalisé sur la perte de la compétence de saisine automatique¹⁷⁸, associée (à tort ou à raison) à une perte d'influence, l'auto-saisine « a constitué, de fait comme de droit [...] une compensation à la limitation des compétences du CESR »¹⁷⁹. En abandonnant un système consultatif où les ressources de l'assemblée étaient essentiellement dépensées pour l'examen de l'ensemble des questions traitées par le Conseil régional (ce qui, considérant l'augmentation spectaculaire de champ de compétences de la Région, n'aurait pas été sans poser de certains problèmes de fonctionnement pour les CESR), la réforme de 1982 a été présentée lors des débats parlementaires comme une façon d'optimiser la consultation. En tout état de cause, la procédure d'auto-saisine a aménagé un espace pour le développement d'un point de vue autonome, et constitue l'outil privilégié de formulation de propositions et d'attentes spécifiques des représentants d'intérêts organisés dans l'arène politique.

Dans leur étude consacrée à la période 1974-1989 du CESR d'Aquitaine, Palard et Moquay émettent l'hypothèse d'une pratique de l'auto-saisine potentiellement conflictuelle entre assemblées socioprofessionnelle et politique. La compétence, relativement récente à l'époque de leur enquête, leur semble inviter à une

¹⁷⁷ G. GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative », art cit., p 22

¹⁷⁸ Voir le rapport GAUZELIN, (Pierre GAUZELIN, *Le Fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux*, Paris, Direction des Journaux officiels, 1985.)

¹⁷⁹ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 149

« redéfinition de la seconde assemblée, contre l'assemblée régionale des élus »¹⁸⁰, puisque l'auto-saisine permet aux représentants d'intérêts de « combler des lacunes d'information – et, ce faisant, d'insister sur ce qui leur paraît constituer aussi des lacunes des politiques régionales ». Bien que constatant que le CESR Aquitaine exerce l'auto-saisine avec circonspection, dans un « usage encore mal défini »¹⁸¹ de cette nouvelle procédure à la date de leur enquête, l'analyse de Palard et Moquay semble poser l'auto-saisine en contre pouvoir dans la relation entre CESR et Conseil régional. Ainsi l'exercice d'élaboration des rapports d'auto-saisine est-il décrit comme un « délicat exercice d'équilibre » dans lequel les CESR développent une réflexion autonome uniquement dans la mesure où elle n'empiète pas sur le pré-carré des élus politiques. C'est également l'interprétation qui domine l'analyse de Brun sur la compétence d'auto-saisine : ce dernier relève qu'en Ile de France, « les affinités majoritaires entre les deux assemblées amènent à éviter d'aborder les sujets délicats »¹⁸², soulignant par là la potentielle conflictualité intrinsèque à la procédure. Vingt-cinq ans plus tard, l'évolution des termes du débat comme la pratique actuelle - telle qu'observée en Aquitaine -, dressent un portrait assez différent. L'institution a pu se trouver divisée sur la procédure d'auto-saisine¹⁸³, sur sa place dans les activités de l'assemblée socioprofessionnelle et sur la définition des contours de cet exercice inédit, mais le débat entre conseillers semble aujourd'hui moins résider dans la potentielle conflictualité des rapports vis-à-vis du décideur politique que dans les stratégies de publicisation des rapports d'auto-saisine.

Cet état de fait tient à deux éléments principaux, le premier étant lié à la façon dont l'assemblée choisit les sujets de ses auto-saisines. Le fonctionnement des instances de direction de l'institution et les rapports de force qui caractérisent l'assemblée tendent à privilégier des sujets relativement consensuels. En

¹⁸⁰ *Ibid.*, p 149

¹⁸¹ *Ibid.*, p 150-151

¹⁸² R. BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit., p 18

¹⁸³ Certains conseillers ont ainsi pu, par le passé, rejeter la procédure d'auto-saisine comme une distraction de la mission première de l'assemblée à travers l'activité d'émission des avis (comme en fait état l'étude de PALARD et MOQUAY, J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée, op. cit.*). L'ensemble des conseillers actuels interrogés en Aquitaine font cependant état d'un intérêt soutenu pour un ou deux rapports produits durant leur mandat, soit que le sujet ait revêtu une importance particulière au vu de l'organisme qu'ils représentent ou que le rapport leur ait fait découvrir un secteur ou une problématique qui leur était inconnue.

Aquitaine, le règlement intérieur veut que chaque commission choisisse parmi différentes propositions de ses membres le sujet de leur auto-saisine, puis soumette sa proposition au bureau de l'assemblée. Le choix d'un sujet d'auto-saisine tient en partie à l'actualité d'une problématique, à la demande d'un conseiller ou d'un groupe sur un thème de particulière importance pour leur organisation, ou encore plus pragmatiquement aux compétences et à la disponibilité d'un rapporteur potentiel sur un sujet précis¹⁸⁴. Plus fondamentalement, et en amont de ces critères, les sujets des auto-saisines doivent également obtenir l'approbation du bureau de l'assemblée. Cette instance de direction des CESER, composée paritairement de l'ensemble des grands groupes représentés au sein de l'assemblée, fonctionne sur la base de l'unanimité : cela implique un certain nombre de contraintes processuelles dans la validation du sujet traité en auto-saisine, et rend relativement improbable la menée de travaux sur des sujets polémiques ou susceptibles de critiquer ouvertement des politiques régionales. Ainsi, certains conseillers ont pu regretter en entretien que tel ou tel sujet n'ait pu être traité par la commission où ils siègent : à propos du développement du nucléaire, l'un d'entre eux souligne que « *de toute façon ça ne passera jamais en commission* » en raison de positions antagonistes entre représentants environnementaux et représentants du collège patronal sur le sujet, quand un autre indique qu'il « *y aura de fortes réticences au bureau* » sur ce type de proposition. A propos de l'auto-saisine d'une des commissions du CESER d'Aquitaine sur l'immigration en Aquitaine, le débat a été vif entre conseillers sur le caractère potentiellement « *trop polémique ou trop politique* » de ce travail¹⁸⁵.

¹⁸⁴ Ainsi le rapport sur l'immigration s'est beaucoup basé sur le travail déjà existant du conseiller représentant une association destinée à valoriser et défendre les populations immigrées, ce qui compte tenu des délais assez court pour cette auto-saisine (qui devait être terminée avant le renouvellement de la mandature en 2013) a certainement beaucoup joué. La personnalité et l'engagement de la rapporteure de la commission 4 sur les questions d'égalité de genre a été une des variables déterminantes dans le choix de l'auto-saisine sur le travail des femmes en Aquitaine.

¹⁸⁵ Lors de la rédaction de la proposition d'auto-saisine destinée au bureau, le rapporteur comme le président ont souligné la nécessité d'évacuer toute référence à des formations politiques, l'un des conseillers rappelant « *qu'on a pas à s'immiscer dans le débat en tant que CESER, il faut faire œuvre de réflexion et d'éclairage pédagogique et ne pas être récupéré* ». Finalement reformulé autour des aspects historiques de la question, et donc concernant essentiellement l'immigration hispanique en Aquitaine, le projet a été soumis à l'approbation du bureau. Il y a fait l'objet de discussions nourries entre le président de la commission et son rapporteur d'une part, et les autres membres du bureau d'autre part. Un certain nombre de réserves et de doutes ont été émis sur la capacité du CESER à traiter de « *ce sujet casse-gueule* », risquant de faire l'économie des aspects polémiques de la question migratoire comme d'outrepasser les prérogatives de l'assemblée. C'est finalement l'actualité de la question qui est mise avant, ainsi qu'une supposée plus grande neutralité propre aux CESER en comparaison avec la représentation partisane : « *les questions se posent et on ne peut pas ne pas s'y coller, mais dans une certaine logique, avec une certaine modération* ».

L'usage potentiellement critique de l'auto-saisine vis-à-vis du décideur public régional est également largement limité par la définition du périmètre de cette compétence qui prévaut à l'heure actuelle. En effet, deux interprétations divergentes du champ potentiel des auto-saisines cohabitent au sein des assemblées, et ce depuis la réforme de 1982 : la première consiste à ne choisir que des sujets portant directement sur les compétences régionales, la seconde à choisir au contraire tout thème relevant de la vie économique et sociale de la région au sens large¹⁸⁶. Si certains conseillers défendent une position plus strictement légaliste qui veut que les auto-saisines n'aient pour objectif que de prendre position sur les politiques régionales (et donc, en creux, de s'adresser uniquement au décideur public régional), d'autres adoptent une interprétation plus large des textes qui voudrait que le CESER se saisisse de toute problématique affectant les acteurs régionaux indépendamment de la répartition des compétences. Dans ce second cas, l'implication sous-jacente est celle d'une diversification des interlocuteurs potentiels de l'assemblée¹⁸⁷. Cette interprétation semble avoir prévalu dans la mandature 2007-2013, où près de 70% des rapports d'auto-saisine ne concernant pas directement les strictes compétences de la Région. Le choix de sujets d'auto-saisine sur des questions transversales et des enjeux de politiques publiques nationales, bien que focalisées sur le territoire aquitain, permet d'éviter la confrontation directe et exclusive avec le décideur public régional. On le voit, les dynamiques internes à l'assemblée comme l'interprétation large du champ des auto-saisines plaident pour une conception de l'auto-saisine consensuelle vis-à-vis du législateur régional, loin d'un éventuel contre-pouvoir de l'assemblée consultative sur le Conseil régional.

L'activité des CESER sous le régime de l'auto-saisine diffère assez sensiblement du mode opératoire sous saisine du Conseil régional, tant en termes de format des documents produits, qu'au niveau de la méthodologie et de la temporalité des délibérations et de l'écriture. Plus particulièrement, l'auto-saisine implique également des interactions entre conseillers du CESER, organes de

¹⁸⁶ R. BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit. p 18

¹⁸⁷ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 153-154

direction et d'administration de l'assemblée, élus politiques régionaux et exécutif régional, entièrement différentes de celles nouées lors de la procédure du saisine du CESER par le Président de région. Lors d'une auto-saisine, une des commissions de l'assemblée rédige, par le biais de son rapporteur et avec le soutien du chargé de mission du secrétariat du CESER, un rapport puis un avis synthétique qui fera l'objet de délibérations et du vote en séance plénière. Tels que décrits dans le livret de présentation à l'usage des conseillers aquitains, « *les rapports constituent les travaux les plus lourds du CESER. Ils nécessitent une phase de recherche et d'enquête, de nombreuses réunions, de multiples auditions, ainsi qu'un temps de rédaction, de mise en forme, de relecture, de correction et de validation avant publication. En moyenne, il faut compter 8 à 12 mois et plus pour la réalisation d'un rapport* ». Sur cette année de travaux, les interactions entre le CESER et le Conseil régional, qu'elles concernent les acteurs individuels (conseillers – élus) ou les organisations (services respectifs des deux assemblées, présidences...) sont relativement limités.

Encadré 3 : Réalisation d'un rapport d'auto-saisine

Réalisation d'un rapport d'auto-saisine

En Aquitaine, en début et milieu de mandature, date de renouvellement du président du CESER, chaque commission propose au bureau de l'assemblée des propositions détaillées d'auto-saisine. On l'a vu, le choix des auto-saisines s'effectue au coup par coup sous l'influence de facteurs combinés d'opportunité (logistiques, contextuelles, individuelles) et de négociations entre les différents intérêts représentés au sein d'une même commission : il ne reflète pas une stratégie concertée au sein de l'assemblée, mais « dessine une doctrine socioprofessionnelle impressionniste relevant plus de puzzle que de la fresque »¹⁸⁸. Il résulte également de tractations entre les membres d'une commission et le bureau de l'assemblée, dont les membres, avant de se prononcer officiellement sur le cahier des charges soumis par chaque commission, influent sur la délimitation du sujet, la formulation du débat ou le choix du rapporteur. Une conseillère rapporte l'attitude du président lors d'une précédente mandature quand, nouvellement nommée, elle avait été choisie comme rapporteur sur une auto-saisine sans expérience préalable de l'exercice : « *[il] était très inquiet au début, il en avait parlé au président [de la commission]* ». Lors de discussions à propos de la présentation au bureau de leur

¹⁸⁸ *Ibid.*, p 152

prochaine auto-saisine, président de commission, rapporteur et chargé de mission soulignent à de nombreuses reprises les réticences exprimées dans les couloirs par certains membres: « *il faut qu'on cadre bien le sujet, qu'on indique ce dont on va parler mais aussi ce qu'on n'abordera pas, parce qu'ils ont déjà indiqué qu'ils préféreraient [l'autre proposition]* ». Une fois le choix validé par le bureau, la commission débute le processus de sélection des sources et des personnes à auditionner, et réalise au fil des mois une série de rapports d'auditions avec parties prenantes, experts, et éventuellement services régionaux si le sujet s'y prête. Le rapport, rédigé par le rapporteur et le chargé de mission, est ensuite soumis à une relecture collective par l'ensemble des membres de la commission, puis synthétisé dans un avis qui sera soumis tel quel aux délibérations de séance plénière. Contrairement à la procédure de saisine, ces « avis sur rapports » ne donnent donc pas lieu à intégration des contributions des autres commissions, ni à amendements intégrés avant la délibération. Dans sa version finale, « *le rapport possède trois niveaux de lecture : l'avis (rappelant la problématique et contenant des préconisations) ; l'étude en elle-même et les contributions des conseillers* »¹⁸⁹ ajoutées en annexe après les débats dans l'hémicycle.

L'insertion des rapports d'auto-saisine dans le policy-making régional est donc formellement matérialisée à la fin de la procédure, par l'émission de l'avis de synthèse du CESER en direction du Conseil régional. C'est néanmoins dans la phase finale de diffusion des rapports d'auto-saisine que se manifeste la capacité des assemblées socioprofessionnelles à s'insérer dans la définition de l'agenda politique régional. Edité entre 500 et 1000 exemplaires selon les cas, un rapport est diffusé par le secrétariat du CESER aux « *institutions, professionnels et structures concernées par le sujet* »¹⁹⁰. Il fait surtout l'objet d'une série de présentations, dont au moins une à l'Hôtel de Région en présence des élus, voire du Président de Région, et de la presse régionale. En fonction de l'actualité du sujet et de sa résonnance avec les problématiques régionales, les présentations suscitent plus ou moins d'intérêt. Il est cependant indéniable que les assemblées socioprofessionnelles jouent, à travers leurs auto-saisines, un rôle diffus dans l'émergence et la formulation de problèmes publics dans l'arène régionale. Difficile à quantifier ou à objectiver, cette fonction de mise à l'agenda peut néanmoins être observée directement en certaines occurrences, où l'insertion du

¹⁸⁹ CESER Aquitaine, *Le mémento du conseiller 2012*, op. cit. p32

¹⁹⁰ CESER Aquitaine, *Le mémento du conseiller 2012*, op. cit. p 41

CESER dans la formulation de politiques publiques régionales apparaît plus clairement.

Il arrive en effet que des sujets proposés à l'auto-saisine, ou en discussion au sein des commissions autour de la personnalité ou de l'expertise d'un conseiller particulier, soient finalement transformées en saisines en bonne et due forme du président du Conseil régional. Palard et Moquay signalaient déjà en 1989 que l'exécutif régional est informé du lancement des auto-saisines de façon officieuse¹⁹¹, le plus souvent par le biais des contacts entre le directeur général du CESER et le cabinet du Président de région. Dans le cas de ces rapports, la pertinence de l'assemblée se manifeste non seulement sur la formulation d'un problème public, mais également sur la phase de mise en œuvre des politiques régionales : ainsi, à l'issue d'un de ces rapports sur les langues régionales, le rapporteur du CESER signale que « *c'est après que ça a eu des conséquences, parce que c'était une saisine directe, ça a permis d'élaborer une politique linguistique !* ». Lui-même représentant d'une structure de défense des langues minoritaires, il a constaté, après remise du rapport, le suivi de ses préconisations. Ce rapporteur a également été investi à titre professionnel dans un certain nombre de dispositifs d'action publique régionale (création d'une mission interne à la Région, mise en place d'un comité scientifique et réalisation d'études sociolinguistiques...) et dans une convention d'objectif avec sa propre structure. De la même façon, le rapport issu d'une saisine sur les questions d'égalité homme-femme en Aquitaine ont beaucoup tenu à la personnalité et à l'engagement du rapporteur de la commission en charge du dossier, et de sa proximité politique avec une des Vice-présidentes du Conseil régional. La grande publicisation de ce rapport en comparaison avec certains autres travaux du CESER a constitué un moyen pour le Conseil régional de signaler son investissement sur les questions de genre.

On constate ainsi que l'exécutif régional est disposé à faire usage des rapports du CESER dans la mesure où ils s'insèrent dans ses priorités et orientations politiques : l'insertion de l'assemblée dans la fabrique des politiques

¹⁹¹ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 153

publiques tient parfois moins de suivi des préconisations que de la sélection du personnel politique et des structures partenaires de l'action régionale.

2.1.3. L'attribution des moyens de fonctionnement sous le contrôle du conseil régional

La façon dont sont attribués et administrés les moyens de fonctionnement des CESER met en lumière l'intensité du lien de dépendance de l'assemblée socioprofessionnelle vis-à-vis du Conseil Régional, et souligne la nécessité d'une coopération importante avec l'exécutif régional. En effet, contrairement à leur homologue national par exemple¹⁹², les assemblées socioprofessionnelles régionales ont une maîtrise limitée des moyens logistiques et financiers nécessaires à leur fonctionnement dont les services de la Région gèrent directement une grande partie. Bien que la loi encadre l'octroi de fonds publics aux CESER, et prévoit indemnités pour les conseillers et mise à disposition de personnel permanent, le montant final des moyens de fonctionnement de l'assemblée dépend en dernier ressort du Conseil Régional. De plus, la part des moyens de fonctionnement sur laquelle le Président du CESER et son directeur général disposent d'une autonomie de gestion est relativement limitée : les services de la Région administrent directement la majorité des moyens alloués aux assemblées socioprofessionnelles. Matérialisé par la sacro-sainte délégation de signature du Président de Région permettant à son détenteur d'engager des dépenses de son propre chef, l'autonomie des CESER dans la gestion de leurs moyens de fonctionnement varie selon les régions, mais ne concerne au plus que des lignes budgétaires de moindre importance en volume.

¹⁹² Le Conseil Economique, Social et Environnemental siège au palais d'Iena à Paris. Son budget, voté chaque année par le parlement dans la cadre de la loi de finance, s'élevait en 2011 à une enveloppe globale de 37, 42 millions d'euros, répartis entre le versement des indemnités aux conseillers et aux membres associés, la rémunération des 145 fonctionnaires permanents du CESE et les frais généraux de fonctionnement. Contrairement à la situation des CESER, le CESE administre la totalité des fonds qui lui sont alloués, qu'il s'agisse du versement des indemnités, de la rémunération des personnels ou des frais matériels et logistiques. <http://www.lecese.fr/decouvrir-cese/budget-du-cese>

Les coûts de l'assemblée socioprofessionnelle peuvent être divisées en trois pôles principaux: les indemnités versées aux conseillers, la rémunération des personnels permanents du secrétariat du CESER mis à disposition par la Région, et enfin les coûts matériels et logistiques (locaux, achat ponctuel de données, frais de reprographie et publication...). Le président du CESER et son directeur administratif ne contrôlent directement que la dernière de ces trois lignes de dépense: les deux premiers sont gérés par les services du Conseil régional. Ainsi les services des CESER et leurs directeurs n'interviennent pas dans le versement des indemnités et le remboursement des frais de déplacement des conseillers : bien qu'ils transmettent les feuilles d'émargement qui comptabilisent les demi-journées passées au CESER servant de base au calcul de l'indemnité trimestrielle, ce sont les services du Conseil régional qui effectuent les versements comme ils le font pour les conseillers régionaux. La mise à disposition de personnels de la Région pour les services administratifs du CESER, prévue par le code des collectivités territoriales, est également gérée pour l'essentiel par l'exécutif régional. Les chargés de mission et les personnels administratifs sont recrutés par le service de gestion des ressources humaines de la Région dans le cadre des procédures et normes de la fonction publique territoriale, et rémunérés au même titre que les fonctionnaires de n'importe quelle direction générale (bien que la pratique veuille que les directeurs des CESER soient associés au recrutement de leur équipe, et supervisent les avancements et formations). On notera d'ailleurs que la majorité des budgets primitifs régionaux consultés ne font pas état de la rémunération de ces fonctionnaires sur une ligne spécifique associée aux frais de fonctionnement des CESER : ils sont considérés comme partie intégrante de la masse salariale de la Région. Finalement, le dernier poste de dépense, consacrés aux moyens matériels de fonctionnement de l'assemblée (tels que les locaux, les frais de publication et d'édition ou encore les achats ponctuels de données), est le seul où les directeurs de CESER peuvent, selon les régions, engager des dépenses de leur propre autorité. Il s'agit du poste de dépense le moins important en volume, de l'ordre de 20% des dépenses totales attribuées aux CESER¹⁹³.

¹⁹³ Cet ordre de grandeur indique la part relative des dépenses de fonctionnement dans le montant global des lignes attribuées aux CESER dans les budgets primitifs régionaux. Ces documents sont définis sur des normes et classifications hétérogènes, leur degré de précision varie donc quant aux frais réels de fonctionnement des assemblées

Les CESER sont donc, en tant que deuxième assemblée régionale, financés exclusivement par la Région. Le montant des moyens mis à leur disposition est pour partie encadré par le législateur, qui détermine le plafond maximum d'indemnisation des membres du CESER indexé sur le régime indemnitaire des conseillers régionaux, fixe le nombre de sièges de l'assemblée, et prévoit la mise à disposition de fonctionnaires territoriaux en fonction de ce nombre. Le montant final des moyens de fonctionnement reste cependant propre à chaque région, puisqu'il dépend du régime indemnitaire des conseillers régionaux fixé par chaque conseil régional, du nombre exact de fonctionnaires mis à disposition du CESER, et du montant accordé par le conseil régional pour les dépenses matérielles et logistiques. Il est relativement difficile d'estimer le coût total de fonctionnement d'un CESER en raison de cette part variable : les lignes budgétaires associées aux frais de fonctionnement sont disséminées dans l'ensemble des budgets régionaux, avec un degré de précision qui varie d'une région à l'autre. Les principaux intéressés sont eux-mêmes confrontés à cette difficulté : en Aquitaine, la très grande majorité des conseillers interrogés, et même les membres du bureau, avouent tout ignorer des montants et de la gestion des moyens de fonctionnement de l'assemblée dans sa globalité, bien qu'estimant généralement ces moyens satisfaisants pour la menée de leurs travaux. Hors de leur expérience personnelle regardant leurs indemnités et frais de déplacements, les conseillers ne manifestent qu'un intérêt et une connaissance limités du détail du financement de leur assemblée. Les acteurs les plus directement investis dans la gestion des moyens de fonctionnement, à savoir les directeurs des CESER, font également état de leurs difficultés à proposer un compte administratif exhaustif : le secrétaire général du CESER Aquitaine souligne ainsi que *« les budgets qui concernent le CES sont difficiles à quantifier, c'est-à-dire que moi je serais incapable de dire « un CES ça coûte tant » dans une région comme l'Aquitaine »*. Il impute cette difficulté au fait qu'*« il y a un tas de dépenses ou de coûts (...), le temps qu'on passe à téléphoner à*

socioprofessionnelles. On trouve dans toutes les régions une ligne budgétaire spécifique aux CESER, généralement divisée entre le montant des dépenses liées aux indemnités des conseillers, et les frais de fonctionnement autres. Comme nous l'avons indiqué, ces lignes ne prennent pas en compte la rémunération des personnels permanents du CESER, ni les dépenses mutualisés (comme les locaux si le CESER n'occupe pas un bâtiment particulier...). Ce chiffre global de 20% doit donc être compris comme un ordre de grandeur établi sur des informations partielles : sa part véritable, si l'on intègre les dépenses de personnel et les lignes disséminées dans le reste des dépenses de fonctionnement de la Région, est donc encore moins importante.

nos interlocuteurs, les auditions etc., mais je ne sais pas dire quelles sont les factures de téléphone du CES sur une année, ou l'électricité... donc suivant que le CES est hébergé ou non dans l'hôtel de région c'est plus ou moins identifiable séparément ».

Le rapport de dépendance entretenu avec le Conseil Régional et son exécutif dans l'allocation et la gestion des moyens de fonctionnement des CESER contribue à l'ambiguïté du positionnement de l'assemblée consultative (dont nous avons fait mention à propos des sujets d'auto-saisine ou de la tonalité des avis budgétaires). L'attribution des moyens de fonctionnement par le Conseil Régional n'est cependant pas formellement construite comme un enjeu dans la négociation du bicaméralisme régional : les conseillers, tout comme les permanents des CESER rencontrés, tendent à considérer leur niveau de financement comme satisfaisant. Lors de la manifestation organisée pour célébrer les 40 ans d'existence des CESER, une unique intervention a remis en question les modalités de financement des CESER au nom de l'indépendance de leurs avis, et fait état d'un rapport conflictuel avec le Président de Région dans la mise à disposition de fonds. Si le niveau de consensus sur la question du financement témoigne de la stabilisation des pratiques de coexistence entre représentation politique et représentation des intérêts dans la grande majorité des Régions, il doit également être replacé dans le contexte plus large des polémiques récurrentes sur le coût de l'assemblée consultative. Parmi d'autres, l'article consacré au CESR Aquitaine paru en 2002 dans l'Express sous le titre « Des avis grassement rémunérés »¹⁹⁴, ou la campagne de suppression du CESE par le député Hervé Mariton¹⁹⁵, témoignent de la remise en question périodique des assemblées consultatives (et parfois peu informée sur le fonctionnement des instances consultatives). Aussi, présidents et

¹⁹⁴Tanguy Gilles, « Le conseil économique et social régional:Des avis grassement rémunérés », *L'express*, 3 oct. 2002. L'article rapporte sans beaucoup de nuances un certain nombre de propos anonymes dépeignant des chargés de mission qui « effectuent l'essentiel du travail. Les conseillers ont ensuite surtout un rôle de représentation. Si beaucoup bossent réellement, d'autres ne sont là que pour récupérer le chèque ».

¹⁹⁵ « Mariton : « Il faut supprimer le Conseil économique et social », *Le Figaro*, 2 nov. 2010. Dans cette entrevue, le député UMP de la Drôme qualifie l'institution de consultation nationale de « rite qui ne rebondit sur rien et qui ne transmet rien de ce qu'il entend » et dont « les indicateurs de performance [...] laissent pantois » Le refus du bureau du CESE de se saisir de la pétition d'opposants au projet de loi du mariage pour tous, dont il a été un des détracteurs les plus médiatisés à l'UMP, a renforcé la virulence de ses critiques et motivé une proposition de Loi visant à la suppression du CESE, « organe consultatif, qui se contente généralement d'organiser des colloques sur des sujets de société et rémunère chacun de ses 233 membres 3 768 euros par mois ». Ceci « permettrait d'économiser 38 millions d'euros par an à l'État. A l'heure où les caisses sont vides, l'adoption d'une telle proposition de loi serait bienvenue. »

directeurs font état de « *discussions, de rencontres informelles* » avec leur Président de Région à propos des moyens de fonctionnement, mais leur principal souci est de souligner la rigueur de leurs pratiques budgétaires dans le contexte d'endettement de la puissance publique, et le soutien de leurs exécutifs régionaux. En Aquitaine, la question des moyens de fonctionnement semble faire consensus, le président soulignant « *qu'on a jamais eu à négocier particulièrement, y compris lorsque la Région a décidé de réduire les dotations des services, puisqu'on avait joué le jeu de la baisse de 3%* ».

Encadré 4 : Combien coûte un CESER ?

Combien coûte un CESER ?

S'il est difficile d'avancer un chiffre exact correspondant à l'ensemble des dépenses liées au fonctionnement d'un CESER, on peut cependant donner un ordre de grandeur général des montants actuels et de la répartition des postes de dépense. Sans prétendre à l'exhaustivité, (compte tenu de la diversité des situations de région à région, tout particulièrement dans le nombre des conseillers du CESER), on se basera sur un examen des budgets primitifs 2012 et 2013 entre trois régions métropolitaines pour proposer un aperçu général des modalités de financement de ces assemblées. Le choix de ces trois Régions repose sur un double critère : il s'agit de trois régions dont la population est supérieure à 3 millions d'habitants¹⁹⁶ et qui ont des pratiques similaires dans la nomenclature détaillée de leurs lignes budgétaires¹⁹⁷.

On constate des pratiques relativement similaires d'une région à l'autre dans l'attribution des moyens de fonctionnement, comme dans l'importance relative des trois postes de dépenses signalés plus avant. Avant le renouvellement de 2013, les CESER d'Aquitaine et du Nord-Pas-de-Calais comptaient 119 conseillers et la Région Rhône-Alpes 122. En 2012, les montants globaux attribués aux CESER s'élevaient respectivement à 2 352 000 euros pour l'Aquitaine, 2 307 115 pour le Nord-Pas-de-Calais, et 3 195 000 pour Rhône-Alpes. L'essentiel de ces montants est consacré aux indemnités et frais de déplacement des conseillers : cette ligne représente 81% des dépenses totales pour le CESER d'Aquitaine, 82% pour le Nord-Pas-de-Calais, et 91% en Rhône-Alpes.

¹⁹⁶ La population de la Région est un des facteurs de détermination des indemnités des élus de la Région, et donc par conséquent des conseillers du CESER dont l'indemnisation est plafonnée à 50% de celle des conseillers régionaux

¹⁹⁷ Comme précisé dans les notes précédentes, les pratiques dans la façon de renseigner et de détailler les dépenses liées au fonctionnement des CESER diffèrent d'une région à l'autre, selon le degré de mutualisation des locaux ou des services techniques, et en raison de pratiques légèrement différentes dans les nomenclatures et subdivisions des lignes budgétaires.

Année 2012	Aquitaine	Nord-Pas-de-Calais	Rhône-Alpes
Montant total des indemnisations des conseillers régionaux en euros	3 921 000	5 457 712	8 165 000
Montant total des indemnisations des conseillers du CESER en euros	1 913 000	1 908 042	2 915 000
Montant moyen des indemnisations par conseiller du CESER en euros	16 076	16 034	23 893

Le tableau ci-dessus présente sur sa dernière ligne le montant moyen des indemnisations sur l'année 2012 rapportée au nombre de conseillers sur les trois régions. Rappelons cependant que ce montant moyen recouvre des réalités différentes selon les individus au sein d'une même assemblée, pour deux raisons : tout d'abord, les indemnités sont calculés selon le temps de présence de chaque conseiller, qui varie beaucoup d'un individu à l'autre (selon ses responsabilités au sein du CESER, ses autres mandats, son activité professionnelle). Ensuite, cette somme comprend également la prise en charge des frais de déplacement, nécessairement très hétérogènes en fonction du lieu de résidence de conseillers issus de l'ensemble du territoire régional. Si ce nombre est donc peu représentatif de la grande hétérogénéité entre les conseillers d'une même assemblée, il permet cependant un premier niveau de comparaison entre les trois régions, en neutralisant les écarts liés au nombre de conseillers sur le montant total des indemnités et frais de déplacement. Le régime indemnitaire des conseillers du CESER étant directement indexé sur celui des conseillers régionaux, ce tableau présente également les montants des indemnisations, frais de déplacement et de formations des élus politiques.

Malgré une certaine similitude dans les ordres de grandeur, on constate des écarts assez sensibles d'une région à l'autre, soit dans le montant moyen des indemnités d'un conseiller au CESER, soit dans la part respective des indemnités des conseillers régionaux et des conseillers des CESER pour une même région. En dépit de tendances générales très proches sur les montants globaux toutes dépenses confondues, on constate une plus grande diversité d'une région à l'autre sur les régimes indemnitaires.

A titre de comparaison, sur la base du budget primitif de l'exercice 2013 de la Région Aquitaine, les dépenses associées au CESER sur lignes autonomes représentent à peu près la moitié des crédits alloués au service des assemblées du Conseil Régional (2 352 000 euros contre 4 086 000 pour les indemnités et frais de fonctionnement des deux assemblées, en excluant les frais de fonctionnement des

groupes d'élus du Conseil Régional). Le montant des crédits alloués au CESER équivaut par ailleurs à un tiers des sommes engagées en communication et relations publiques, à 4% des dépenses de la politique régionale d'éducation et à moins de 2% des dépenses liées aux TER en Aquitaine.

2.2. Négocier sa présence dans le jeu politique de la Région : interactions avec l'exécutif régional

La menée des travaux de l'assemblée, qu'il s'agisse d'émettre ses avis sous saisine du Conseil régional ou de réaliser les rapports d'auto-saisine, est entièrement dépendante des services de la Région dans la pratique. Le bon fonctionnement de l'assemblée, d'un point de vue matériel et logistique comme dans la maîtrise de son agenda, repose sur une coopération poussée entre le secrétariat permanent du CESER et l'ensemble de l'exécutif régional. En d'autres termes, l'insertion du CESER dans la fabrique des politiques publiques régionales repose sur les relations entre les services et la présidence de l'assemblée d'une part, et ce que Gardon et Verdier ont appelé « les pôles de la régulation régionale ». Le président de Région et son cabinet, la direction générale des services (DGS), les services et leurs directeurs généraux adjoints (DGA), les vice-présidents, ainsi que les groupes partisans et les commissions permanentes du conseil régional¹⁹⁸ constituent en effet les cinq acteurs clés de la gouvernance régionale.

Le président de l'assemblée socioprofessionnelle et le directeur des services (appelé selon les régions directeur général, ou secrétaire permanent, ou encore directeur délégué, le choix de la terminologie n'étant d'ailleurs pas innocent¹⁹⁹) sont les deux

¹⁹⁸ Sébastien GARDON et Eric VERDIER, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *Formation emploi*, 2013, n° 121, p. 61-82. p 61-63

¹⁹⁹ On utilisera indifféremment le terme de directeur des services ou directeur des CESER, parmi les différents titres en usage dans les différents CESER où nous avons conduit nos observations. Cette appellation générique traduit à la fois la fonction managériale d'encadrement des personnels permanents mis à disposition des CESER par le conseil régional, et implique une analogie avec la DGS de l'exécutif régional. Bien que les deux fonctions ne soient en rien comparable en termes de responsabilités (un directeur de CESER n'encadre au maximum qu'une vingtaine de personnes dans ses services, et ne dispose que rarement de la sacro-sainte délégation de signature qui caractérise la position de DGS et de DGA régionaux), elle reflète la division théorique entre la fonction politique du président et de son cabinet, et les responsabilités administratives d'un fonctionnaire. L'organisation des conseils régionaux s'est progressivement structurée autour de la DGS, qui a débordé son rôle strictement administratif pour embrasser des tâches plus strictement politiques touchant aux orientations de l'action publique régionale. Le directeur des services des CESER est également, à son échelle, dans une position où la porosité entre travail politique et administratif est grande : la diversité des titres en vigueur tend à refléter les différentes pratiques dans la négociation de cette porosité entre le directeur administratif et son président.

figures principales à l'interface entre exécutif régional et assemblée socioprofessionnelle. L'insertion des CESER dans la fabrique des politiques régionales et plus largement son influence sur l'agenda politique est impactée par les interactions entre les pôles de l'exécutif régional et ces deux figures clés des CESER, à la fois dans le degré de maîtrise de ses moyens de fonctionnement, mais également dans la menée de ses travaux.

On l'a vu, tel que défini par le cadre législatif, le dialogue entre les deux assemblée a pu être considéré comme potentiellement conflictuel dans la négociation du bicaméralisme asymétrique régional²⁰⁰. Cependant, la pratique a défini un champ de saisine obligatoire relativement consensuel et un usage de la compétence d'auto-saisine qui limite la conflictualité potentielle en traitant essentiellement de problématiques transversales ne relevant pas directement des programmes d'action publique de la Région. Aussi les points de friction latents entre les deux assemblées concernent essentiellement l'octroi des moyens de fonctionnement et la négociation de l'agenda des CESER indexé sur celui de l'assemblée législative, deux questions dépendantes des budgets de fonctionnement et de la délimitation du champ de la saisine.

2.2.1. Le directeur de l'assemblée : interface avec les services de la région

Les interactions et liens de coopération entre services des CESER et services de la Région ne se réduisent pas à l'attribution et à la gestion des moyens de fonctionnement de l'assemblée. La mise en pratique des procédures de consultation (sous le régime de la saisine ou de l'auto-saisine) repose sur une coordination informelle entre la haute hiérarchie²⁰¹ de la Région et les instances de direction du CESER. L'émission des avis et des rapports de l'assemblée consultative implique

²⁰⁰ G. GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative », art cit. p 22

²⁰¹ Pour reprendre les termes utilisés pour désigner le Président de Région et son cabinet, la DGS, et les DGA par S. GARDON et E. VERDIER, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », art cit., p63.

en amont un travail d'interface avec l'exécutif régional dans la gestion de l'agenda politique et dans l'organisation des travaux des commissions, dont le directeur général est la figure pivot. En d'autres termes, il est le facilitateur et le médiateur permettant l'insertion des travaux du CESER dans l'élaboration des politiques publiques régionales. On montrera qu'à l'instar des fonctions du DGS ou des DGA dans l'exécutif régional, la fonction de directeur administratif du CESER est marquée par une importante porosité entre positions politiques et administratives²⁰² : entre directeur de cabinet et chef de service, le directeur négocie le positionnement stratégique de l'assemblée sur l'agenda politique régional à travers ses interactions avec les différents pôles de la régulation politique de la Région.

La position d'un directeur général de CESER peut être définie, en premier niveau d'analyse, par la comparaison avec celle d'un DGS régional telle que Gardon et Verdier l'ont décrite²⁰³. En effet, il s'agit dans les deux cas d'emplois discrétionnaires aux contours flous, caractérisés par un lien particulier de confiance entre ces directeurs et leur président. Malgré une évidente disparité entre les fonctions d'un DGS de Région et d'un directeur de CESER (ne serait-ce que par la taille de la masse salariale sous leur responsabilité ou par le champ de leurs missions respectives), ces deux emplois de direction relèvent des « métiers flous » qui sont progressivement apparus dans la fonction publique territoriale : ils sont caractérisés par une définition vague ou succincte de leurs missions, par des positions d'emploi pouvant recourir à la voie du détachement ou à l'embauche contractuelle, et par des parcours individuels parfois influencés par la sphère politique²⁰⁴. Ce sont également des fonctions fortement marquées par la porosité des frontières entre travail politique et administratif, où la distinction formelle entre « des élus qui élaborent et des administratifs qui mettent en œuvre ne résiste pas, loin s'en faut, à l'examen des pratiques »²⁰⁵. La délimitation des missions d'un directeur de CESER reste ainsi relativement vague : ni l'observatoire des

²⁰² D DEMAZIERE et P LE LIDEC, « Le travail politique », *Sociologie du travail*, avril 2008, vol. 50, n° 2.

²⁰³ S. GARDON et E. VERDIER, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », art cit., p 63.

²⁰⁴ *Ibid.* p 67

²⁰⁵ *Ibid.* p 63

métiers de la fonction publique territoriale ni les forums du CNFPT ne listent la position de directeur de CESER dans leurs fiches métier. En Aquitaine, même les documents mis à disposition des conseillers économiques et sociaux qui présentent l'administration de l'assemblée et les fonctions du personnel permanent s'avèrent muettes sur la position du directeur des services administratifs²⁰⁶.

Le flou autour de la définition de leurs missions ressort bien dans la grande diversité du titre même de ces acteurs, appelés selon les régions *directeurs des services*, *directeurs délégués*, *secrétaires généraux*, ou encore, plus succinctement, simplement *directeurs*. Ces différences dans les appellations n'impliquent pas nécessairement une grande diversité d'une région à l'autre dans les attributions formelles du directeur, mais traduisent plus largement des arbitrages et des représentations différentes de la division du travail politique et administratif entre chaque Président et son directeur. Ainsi l'élection d'un nouveau président, accompagnée ou non d'un nouveau directeur administratif, a donné lieu à un changement de titre dans un certain nombre de régions. Pour reprendre la terminologie usitée par Jean-Louis Breteau, directeur du conseil économique et social en Aquitaine de 1978 à 2004, la relation entre le président de l'assemblée et son directeur des services forme un « *attelage* » dont le fonctionnement délimite les responsabilités respectives, et trace la frontière entre travail politique et administratif du directeur. En Rhône-Alpes par exemple, le directeur souligne le travail de co-définition réalisé avec le président de l'assemblée Bruno Lacroix après son élection, en vertu d'une conception spécifique des missions du directeur et de la lisibilité de l'appellation : « *nous on a fait le choix de délégué général par rapport à une pratique : antérieurement, ils appelaient ça directeur de cabinet. Très vite, on s'est aperçus avec Bruno Lacroix que ça ne correspondait pas à une réalité et que même juridiquement c'était un terme abusif...On a pris le terme de délégué général, pour plusieurs raisons : la première, parce que c'est un terme assez usité, dans les organismes socioprofessionnels, délégué général du MEDEF, de ceci, de cela...C'est donc un terme reconnu, qui en plus fait référence à une double délégation, qui est propre à notre fonction, qui est celle que l'on tient du président de la Région (c'est une délégation de signature, que l'on tient du*

²⁰⁶ CESER Aquitaine, *Le memento du conseiller 2012*, op. cit.

président, du directeur général des services), et une délégation, j'allais dire que je tiens implicitement, de mon rôle auprès du Président ». L'influence du président de l'assemblée est déterminante dans la délimitation du champ d'intervention d'un directeur de CESER à plusieurs niveaux : elle dépend certes de la conception que le président développe de son propre mandat, mais également de sa disponibilité (puisqu'il exerce par définition d'autres mandats représentatifs, voire une activité professionnelle) et de ce qu'on appellera ses compétences juridico-administratives. Un des directeurs que nous avons interrogé souligne ainsi que les différences de pratiques *« ne sont pas seulement liées au directeur lui-même, mais à toute une conjonction de faits [...] selon le degré d'implication d'un président, sa disponibilité, ses besoins, entre un président qui, quand il doit faire une intervention publique, la réfléchit lui-même beaucoup et quelqu'un qui assume une présidence mais s'il n'y a pas de cabinet qui lui écrit les discours, qui lui écrit l'édito, ne sait pas faire. ».* L'ancien secrétaire général du CESER Aquitaine attribue l'évolution des pratiques depuis son départ au degré d'investissement des présidents de l'assemblée : *« en l'absence du président, j'étais obligé de négocier notamment avec le Conseil Régional, soit avec le Président directement, soit avec le DGS pour des raisons administratives, ou le directeur de cabinet. ».* Il a effectivement occupé ses fonctions avec des présidents qui avaient tous une activité professionnelle patronale ou agricole et cumulaient des responsabilités consulaires ou patronales importantes, et ont donc laissé à leur secrétaire général un degré d'autonomie fort sur les orientations stratégiques de l'assemblée. Ce dernier en est venu, en vertu de sa longévité à ce poste, à incarner l'assemblée pour nombreux de ses interlocuteurs.

La comparaison avec la position de DGS régional atteint ses limites dans le sens où la fonction de directeur du CESER est moins marquée par le caractère discrétionnaire du recrutement. S'il arrive que certains présidents de CESER soient associés à un nouveau directeur à leur élection²⁰⁷, il n'existe pas de tradition

²⁰⁷ Cela a été notamment le cas pour les deux derniers présidents du CESER Aquitaine : l'élection de Jean-François Gargou a coïncidé avec un changement à la direction de l'assemblée, après le départ à la retraite du *secrétaire général* précédent. Ce directeur a quitté ses fonctions sur la demande du président quelques mois avant son échec électoral en 2007 devant l'actuel président, Luc Paboeuf. Ce dernier est donc entré en fonction en même temps qu'un nouveau *directeur délégué*, Wilfried Grounon. Sur les trois dernières mandatures, le cas aquitain est marqué par un lien de confiance entre présidents et directeurs de CESER particulièrement fort. Les affinités (ou en creux, leur absence) ont joué un rôle prépondérant dans les changements à la tête des services de l'assemblée. Ainsi Jean-Louis Breteau rappelle-

généralisée de changement du personnel de direction à chaque changement de présidence dans les CESER. Les embauches contractuelles ou par détachement ne sont d'ailleurs pas effectuées au vu de relations construites de longue date avec le président ou d'autres protagonistes de la régulation régionale : l'un des directeurs contractuel indique ainsi qu'il « *connaissait un peu de vue le président nouvellement élu [...], sans le connaître bien, en tous les cas on n'avait pas de relation amicale ou professionnelle* ». Certains directeurs sont donc amenés à travailler avec des présidents différents au long de leur carrière, et à renégocier la délimitation de leurs missions. C'est ce qui fait dire à l'un des directeurs interrogés qu'il a « *changé de métier quand [il a] changé de président* ».

Cet état de fait est lié à la coexistence de trois types de profils professionnels assez contrastés dans les postes de direction des CESER : on l'a dit, les modes de recrutement peuvent opérer par l'accession statutaire aux grades de la haute fonction publique territoriale, mais également par le détachement des grands corps d'état ou le recrutement contractuel. Aussi une grande partie des directeurs sont-ils des fonctionnaires territoriaux, attachés principaux, directeurs territoriaux ou même parfois administrateurs. Parmi eux, certains ont accédé à la fonction après avoir occupé des positions de chargés de mission ou d'étude au sein du CESER, quand d'autres terminent leur carrière à la tête du CESER après un parcours au sein de la collectivité régionale comme directeurs de services ou DGA. A ce profil de fonctionnaire, on peut opposer les fonctionnaires d'Etat détachés, et le cas minoritaire des contractuels reconduits à leur poste tous les trois ans. Ces profils, marqués par une moins grande longévité à la direction de l'assemblée, avec des parcours parfois plus marqués par la sphère politique, assoient leur légitimité à la tête des services de l'assemblée selon des modalités particulières. A l'expertise professionnelle de fonctionnaires valorisant leur connaissance de l'assemblée ou de la collectivité régionale, l'un d'entre eux fait valoir la complémentarité de sa

t-il un échange qu'il a eu avec le président de l'assemblée motivant son départ à la retraite : « *J'ai dit « [...] Jean-François (Gargou), on va travailler ensemble un mois mais après je crois qu'on n'aurait pas fait un bon attelage* » ». Son successeur, comme le précise un des membres de l'équipe, « *a été entre guillemets remercié, c'est-à-dire que son président avait indiqué son souhait, pour incompatibilité d'humeur ou l'idée qu'il se faisait de son travail, qu'il parte et rejoigne son corps d'origine* ». Interrogé sur le renouvellement de son contrat au renouvellement de l'assemblée en 2013, l'actuel directeur délégué du CESER Wilfried Gournon souligne : « *je ne suis pas fonctionnaire donc régulièrement la question se posera de est-ce que ça continue ou pas, est-ce que je souhaite continuer et est-ce qu'on souhaite que je continue ?* ».

« *légitimité de la haute fonction publique* » avec la « *légitimité des partenaires sociaux* » de son président. Il précise la source de cette légitimité : « *moi j'ai un passé professionnel assez complet : j'étais directeur général des services d'une grande ville, j'ai été cadre dirigeant de la caisse des dépôts et consignation, si vous voulez j'ai aussi, si j'ose dire, sans prétention, ma propre légitimité issue de mon parcours et de mon expérience personnelle* ». Un autre, dont le parcours a été fortement marqué par des engagements syndicaux et une proximité politique avec des élus de la région comme membre de leur cabinet, souligne qu'il y a « *forcément une tension qui est différente avec des gens de mon profil par rapport à quelqu'un qui a passé un concours [...] mais qui n'a pas de passé d'engagement* ». Au sein de l'assemblée, il estime avoir dû, conformément à son rôle « *d'agent public qui est soumis à un devoir de réserve* », faire la démonstration « *de ne pas apparaître comme l'homme d'un collègue ou d'une organisation* », notamment en s'efforçant, « *quels que soient [ses] partis pris militants et affinitaires particuliers, à n'avoir pas d'expression publique* ».

Entre travail politique et action administrative, la délimitation fonctionnelle des emplois de direction d'un CESER s'est mise en place sur fond de technicisation croissante de la régulation politique régionale, liée aux transferts de compétences et aux capacités de financement croissantes de la Région²⁰⁸. La division formelle entre un président de CESER qui assume les orientations stratégiques du CESER et incarne l'influence de l'assemblée consultative par sa relation avec son homologue politique (le président de région), tandis que son directeur se cantonne à la gestion logistique et administrative quotidienne avec ses interlocuteurs de l'exécutif régional (le DGS et les différents DGA), ne correspond pas ou plus aux pratiques des acteurs. On voit bien que l'insertion du CESER dans la fabrique des politiques publiques régionales, à travers l'interaction avec un exécutif régional où l'imbrication des registres techniques et politiques est forte, rend illusoire une stricte séparation entre travail politique et administratif dans le binôme formé par le président du CESER et son directeur. Le rôle d'un directeur de CESER est finalement résumé en ces termes par l'un d'entre eux : « *je suis un peu équidistant*

entre un directeur de cabinet et un directeur général des services, c'est une fonction qui mêle un peu de ces deux dimensions de chef d'une administration et d'animation d'un cabinet, de la réflexion de l'institution », soulignant bien par là la porosité du registre administratif et politique qui caractérise sa position.

Malgré les disparités entre régions, dues notamment à la renégociation constante du partage des responsabilités entre présidents et directeur, il est possible de dégager quatre grands axes fonctionnels dans l'activité d'un directeur de CESER. Sur la base des entretiens menés avec les équipes permanentes dans trois CESER différents, un premier élément commun émerge autour de la fonction d'encadrement : le directeur est à la tête d'une équipe administrative plus ou moins fournie, dont il décide, avec la DRH régionale, du recrutement, gère l'avancement, et encadre l'activité en général. Compte tenu du caractère consultatif du CESER, son directeur n'exerce pas de responsabilités opérationnelles à strictement parler, à l'exception précisément du management de son équipe. L'exercice de la dimension d'encadrement est cependant influencé par les spécificités de l'activité d'un CESER : une grande partie de cette activité d'encadrement suppose que le directeur, en tant que directeur des publications de l'assemblée, valide l'ensemble de la production écrite de l'assemblée. Il supervise donc les chargés de missions ou d'étude de chaque commission dans le soutien plus ou moins intense qu'ils apportent aux rapporteurs dans la rédaction des projets d'avis et d'études. Cette fonction d'encadrement va assez souvent jusqu'à la correction et la reformulation des procès-verbaux de bureau ou des projets d'avis : *« je vois très souvent (les chargés de mission), je parle avec eux, je valide tous les textes qui se produisent. Soit nous en parlons pour éventuellement trouver une orientation, soit je fais de la simple validation, de la relecture, pour dire ok, pas ok, rajouter ceci, enlever cela...tout en respectant l'esprit de la commission puisque je n'assiste pas à toutes leurs réunions. »*. Un deuxième point de délimitation fonctionnelle du métier de directeur s'articule autour de ce que l'un des directeurs interrogé appelle une mission *« de planification et de programmation »* : le directeur anticipe et gère la charge de travail des agents et des commissions de l'assemblée en fonction du calendrier législatif, effectue les relances pour la transmission des documents

²⁰⁸ O. NAY et A. SMITH, *Le gouvernement du compromis*, op. cit. p 5

programmatiques régionaux entre les services du conseil régional et les chargés d'étude, intervient dans les réponses aux sollicitations croissantes extérieures au conseil régional, identifie et coordonne la présence des élus pendant les séances plénières avec leurs collaborateurs, discute avec l'exécutif régional des besoins humains et matériels mis à disposition de l'assemblée, etc.

A ces fonctions d'ordre administratif s'ajoutent deux autres composantes qui témoignent de l'imbrication du registre technique et politique des positions de direction dans l'institution régionale. Le troisième pôle dans les activités du directeur consiste en une fonction « *d'animation et de réflexion* » qui s'apparente davantage aux missions d'un collaborateur d'élu ou d'un directeur de cabinet²⁰⁹ : il s'agit de « *fournir les éléments qui permettent la décision individuelle ou collective [...], faire des suggestions sur les évolutions possibles de l'institution et de ses modes de travail, c'est être dans l'encadrement mais aussi dans l'impulsion, être un passeur de ballon en quelque sorte* » (un directeur de CESER). Enfin, tous nos interlocuteurs ont mentionné l'aspect relationnel et surtout informel de leur fonction (selon l'un d'entre eux, « *on ne sait pas toujours ce que fait un directeur et son rôle n'est pas forcément de rendre tout explicite de ce qu'il fait, c'est en tous cas ma pratique* »). Le directeur de l'assemblée joue en effet un rôle crucial d'interface entre de multiples dimensions : des arbitrages entre deux organisations mandataires partageant un siège à la coordination en externe avec le SGAR²¹⁰ au moment des nominations des conseillers et du renouvellement de l'assemblée, le directeur de l'assemblée remplit une mission de régulation à forte dimension relationnelle. C'est cependant dans le rôle d'interface entre l'assemblée et le conseil régional que se révèle l'essentiel du travail politique du directeur du CESER : ses interactions avec les pôles exécutifs de la régulation politique de la région influencent fortement les modalités d'insertion du CESER dans la fabrique des politiques régionales.

²⁰⁹ Notons que le titre de « directeur de cabinet » dans les services administratifs des CESER est généralement pourvu, et distingué de celui de directeur. On admettra cependant que dans les faits, c'est bien le directeur de l'assemblée qui est considéré comme l'interlocuteur et l'homologue hiérarchique du directeur de cabinet du président.

²¹⁰ Secrétaire général des affaires régionales

En effet, à travers son rôle d'interface avec le conseil régional et les multiples interactions nouées avec la DGS ou les services respectifs, le directeur du CESER est une figure essentielle de la définition du champ de la saisine de l'assemblée. Plus largement, il s'impose ainsi aux côtés du président comme un acteur central dans la formulation des stratégies organisationnelles de l'assemblée pour maximiser leur influence sur la fabrique des politiques publiques (ce que Guillaume Gourgues appelle « combattre l'intermittence d'un rôle juridiquement faible »²¹¹). Les interactions avec la haute hiérarchie régionale sont nombreuses, essentiellement dans le cadre de la coordination de la consultation de l'assemblée sur l'agenda législatif du conseil régional et la définition du périmètre de saisine obligatoire. Dans l'une des régions où nous avons mené des entretiens, le directeur confirme que ses interlocuteurs principaux sont « *essentiellement le DGS et le cabinet, les deux. Le cabinet est plus sur des questions d'organisation : présence du président, organisation des séances, tout ça. Le DGS c'est plus le fond des dossiers. Mais autant le DGS que les DGA ou même les directeurs de services : par exemple tout à l'heure j'ai un déjeuner avec le nouveau directeur de l'enseignement supérieur et de la recherche, on fait un déjeuner de travail avec mes deux chargés d'étude qui suivent ces dossiers-là et lui et son collaborateur* ». Ces interactions consistent finalement en une co-construction de la saisine du CESER avec l'exécutif : l'un des directeurs interrogés fait état du caractère routinier de son intervention dans la définition de ce qui relève ou non de la saisine obligatoire : « *On a mis un système au point, quand un DGA ou un directeur a un doute [sur le caractère obligatoire de la saisine], il me contacte directement. On me dit « est-ce qu'on doit saisir là-dessus, ou est-ce que tu veux être saisi ? », finalement on fait comme ça* ». Dans une autre région, on admet même qu'un certain nombre de lettres de saisines sont de facto rédigées par les services du CESER avant d'être visées par la présidence de la Région et ré-adressées au président du CESER. Interrogés sur les critères de choix dans la définition du périmètre de saisine, les directeurs mettent en avant une pluralité de facteurs : ils reposent à la fois sur une appréciation de la jurisprudence et des pratiques dans les autres régions, sur les avis et études précédentes de l'assemblée pour éviter les

²¹¹ G. GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative », art cit., p23

redites, mais traduisent également des orientations stratégiques et des conceptions spécifiques de l'institution et de ses missions. Ces dernières sont assez contrastées en fonction des régions : en Rhône-Alpes par exemple, l'option retenue est de délimiter très strictement la saisine (exclusivement sur le périmètre de saisine obligatoire dans une interprétation restrictive du cadre juridique) et de consacrer le reste de l'activité aux auto-saisines : « *Nous on ne recherche pas les saisines, on freine plutôt... On ne se prononce que sur les avis obligatoires, vous savez qu'il y a des CESER qui se prononcent sur pratiquement tout l'ordre du jour, nous non, on est très sélectifs* » (le directeur délégué du CESER Rhône-Alpes). Une majorité des CESER se situent à mi-chemin entre les deux extrêmes, puisque « *la frontière [entre saisine obligatoire et facultative] est ténue, elle est soumise à appréciation, mais on s'en sort assez bien en général. On est tous à peu près d'accord sur l'esprit, il n'y a pas trop de divergences...* » (Directeur de CESER).

Même dans le cas de saisines ne portant pas sur le périmètre obligatoire de la consultation, le directeur du CESER, conjointement avec le président de l'assemblée, négocient le champ de leur activité et les domaines sur lesquels ils souhaitent orienter les travaux de l'assemblée. Saisine obligatoire et saisine du Conseil régional : en Aquitaine, on a pu voir le cabinet souhaiter transformer une auto-saisine en saisine du président. Dans une autre région, le directeur du CESER souligne que « *quand on a des saisines de la part du président du conseil régional, elles sont négociées : c'est-à-dire que le président [de région] dit « Ce serait peut être intéressant qu'on travaille là-dessus, et nous avec le président [du CESER] on lui dit « bof, oui mais pas comme ça... ». Et puis après on essaie de rédiger un texte commun et in fine il y a un arbitrage du directeur de cabinet qui a généralement notre faveur* ».

Ce phénomène de négociation des modalités d'insertion de l'assemblée consultative sur l'agenda politique régional implique de tirer deux conclusions principales sur la négociation du bicaméralisme dans la Région. En premier lieu, il incite à largement relativiser la distinction entre saisine obligatoire et facultative, dans la mesure où l'ensemble de l'activité de l'assemblée sous le régime de la saisine est le fruit d'une négociation entre les instances de direction de l'assemblée et la haute hiérarchie régionale. Du point de vue d'un conseiller, la différence entre

les deux est strictement imperceptible, au contraire de la division structurante entre saisine et auto-saisine. Dans un second temps, on soulignera que malgré son rôle juridiquement faible, l'assemblée a donc une forme de contrôle officieux sur son agenda dans la pratique, reposant sur un *modus vivendi* entre l'exécutif régional et le binôme président-directeur du CESER. Ce contrôle est matérialisé principalement à travers la fonction d'interface entre l'assemblée et l'exécutif régional assumée par le directeur du CESER, et reflète le positionnement du président de l'assemblée (et de son directeur) dans la négociation du bicaméralisme régional.

2.2.2. La présidence du CESER : incarner l'institution au sein de la Région

Dans la négociation du bicaméralisme régional et des modalités d'insertion du CESER dans la fabrique des politiques publiques régionales, on a montré le rôle essentiel d'interface joué par le directeur des services entre l'assemblée et la haute hiérarchie de l'exécutif régional sur fond d'imbrication des registres administratifs et politiques. Cette activité ne se conçoit cependant pas indépendamment du rôle joué par le président du CESER dans l'insertion de l'assemblée au sein de l'institution régionale. Si l'on peut dire, le dernier niveau d'interaction entre les deux assemblées dans la négociation de l'influence de l'assemblée se noue entre les présidents respectifs de l'assemblée délibérante et de l'assemblée consultative. Pierre Bodineau, ancien président du CESER Bourgogne de 1985 à 2004, a consacré une partie de son *Que sais-je ?* sur les Conseils Economiques et Sociaux à la figure du président du CESER. Il souligne que « le dynamisme du CES est directement lié aux initiatives qu'il [le président de l'assemblée] prend, au volontarisme qu'il met dans l'étude d'un problème ou le choix d'une auto-saisine »²¹², et, partant, que le type de leadership exercé par le président est une variable centrale du degré d'influence de l'assemblée sur la décision publique régionale. Il y avance également l'idée, partagée par nombreux de nos

interlocuteurs, que « le positionnement du CES est largement tributaire de la qualité des relations personnelles que son président peut entretenir avec le président de la région [...] »²¹³. Patrick Moquay et Jacques Palard partagent la même interprétation quand ils décrivent que la « tradition de coopération [...] trouve sa source, au fil de l'histoire récente des institutions régionales aquitaines, dans l'ouverture d'esprit des responsables politiques »²¹⁴ et relèvent « la prégnance, dans ce système institutionnel, des relations personnelles »²¹⁵. Finalement, les bonnes ou mauvaises relations personnelles entre présidents du conseil régional et du CESER sont souvent mises en avant pour rendre compte de l'influence de l'assemblée socioprofessionnelle sur la fabrique des politiques de la Région, et du degré de conflictualité dans l'octroi des moyens de fonctionnement ou dans la gestion de la compétence de saisine²¹⁶. Pour reprendre l'analyse de Stéphane Gardon et Eric Verdier, c'est « l'ensemble du travail politique régional [qui] est une figure collective et multiforme au contenu fortement relationnel »²¹⁷. On s'attachera cependant à montrer que, dans les rapports entre les deux assemblées, la variable individuelle est moins déterminante que la *configuration* de la régulation régionale et la façon dont s'imbrique le registre technique et politique dans la conduite de l'action publique régionale. Les modalités de la gouvernance régionale, tels que son degré de présidentialisme plus ou moins prononcé, ou encore les rôles respectifs de la DGS et des DGA, sont autant de facteurs qui déterminent les modalités de la négociation du bicaméralisme et délimitent la marge de manœuvre du président du CESER.

On ne saurait analyser le rôle du président dans la négociation du périmètre accordé à l'assemblée par l'exécutif régional sans préciser en amont les spécificités de sa position au sein de l'assemblée, et les fondements de sa légitimité et de son leadership à la fois à l'intérieur du CESER et en externe, dans les relations avec le reste du paysage institutionnel. On s'attachera à préciser les

²¹² P. BODINEAU, *Les conseils économiques et sociaux*, op. cit. p 60

²¹³ *Ibid.* p 60

²¹⁴ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 123

²¹⁵ *Ibid.* p 124

²¹⁶ R. BRUN, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », art cit. O. Gohin, « Les comités économiques et sociaux régionaux », art cit., J. Palard et P. Moquay, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., Y. Delaire, *Le comité économique et social d'Auvergne (1974-1981)*, op. cit.

²¹⁷ S. GARDON et E. VERDIER, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », art cit., p 69

tenants et les aboutissants de l'élection du président de l'assemblée, et à délimiter ses fonctions pour saisir sa capacité à assurer l'insertion du CESER comme un acteur légitime (quoi que limité) de la fabrique des politiques publiques régionales.

Le président du CESER, comme le bureau, est élu pour trois ans par les membres de l'assemblée, une première fois lors de la première séance plénière qui suit le renouvellement, puis à mi-mandature. Ce mandat relativement court contraste avec la très grande longévité à ce poste, généralement constatée : le président de l'assemblée est souvent reconduit dans ses fonctions sur une même mandature, et la norme est d'effectuer entre trois et quatre mandats. Certains présidents ont même pu rester à la tête de l'assemblée pendant près de deux décennies : Pierre Bodineau est resté président du conseil économique et social de Bourgogne pendant dix-neuf ans, et Marcel Cazalé a occupé le fauteuil de président dans l'assemblée d'Aquitaine de 1989 à 2004. Cette pratique de mandats successifs, qui peut s'expliquer par les spécificités de la composition de l'assemblée et les dynamiques internes du rapport de force entre les collègues, ne fait cependant pas l'unanimité chez tous les membres du CESER. Interrogé sur la possibilité qu'il se représente pour un mandat supplémentaire, un des présidents sortants estime ainsi que la grande longévité de ses homologues pose deux types de difficultés « éthiques » : *« il y a la dimension de l'âge, je pense qu'il faut quand même un renouvellement générationnel [...], il faut que les CESER se renouvellent, se rajeunissent »*, souligne-t-il, avant d'ajouter *« un mandat de six ans c'est bien, [...] douze ans comme mon prédécesseur c'est un maximum, mais vingt-cinq, quand même, où va-t-on ? On finit par personnifier totalement l'institution, ce n'est pas un service à lui rendre »*.

Néanmoins, la culture du consensus qui caractérise généralement les CESER, où la majorité des votes exprimés en séances plénières sont unanimes et où prévaut une pratique de négociation et de tractations « de couloir » en amont de la décision formelle, tendent à favoriser la reconduction du personnel politique, et à générer des candidatures « consensuelles » lors de l'élection du président. On ne s'attardera pas ici sur une analyse détaillée des rapports de force dans l'assemblée entre les différents intérêts organisés, en raison de la spécificité irréductible de chaque région et des configurations particulières formées lors de l'élection du

président. Tout au plus se bornera-t-on à souligner que la composition en trois collèges d'égale importance, et à l'intérieur de ces collèges, l'existence de groupes plus ou moins organisés, signifie qu'aucune tendance ou composante (patronale, syndicale, agricole...) n'est en mesure d'imposer son candidat par la seule force numérique de ses effectifs. D'où l'existence d'accord tacites autour d'une candidature, et un biais en faveur des candidats issus d'un premier collège traditionnellement mieux structuré et moins divisé que les deux autres²¹⁸. Cette dynamique opère également une sélection dans les candidatures à la présidence : elle facilite l'émergence d'individus en capacité de rassembler des groupes dont les organisations mandataires défendent des intérêts antagonistes : Alain Even, président du CESER Bretagne et représentant dans le troisième collège de la Mutualité française, attribue son élection relativement atypique à la tête de l'assemblée au soutien conjugué « *d'une bonne partie du collège 3, qu'[il] connaissait par les milieux associatifs* », « *des organisations syndicales dont [il] était connu comme intervenant et enseignant à l'Institut du Travail* » et d'une partie du patronat avec qui il avait établi « *une relation de travail au sein du conseil de développement du pays de Rennes* ». Au-delà des accords qui peuvent se négocier entre organisations représentées au CESER sur une candidature, la figure du candidat victorieux se conforme souvent à ce que Thomas Risse a appelé un « *honest broker* »²¹⁹ dans son analyse des arènes de délibération, c'est-à-dire un individu dont les intérêts et positions sont connus et identifiés par les différentes parties, et que toutes considèrent comme digne de confiance de par sa compétence, qu'elle soit experte ou morale²²⁰. Une expérience précédente de président de commission ou de section a pu permettre à certains de faire la preuve « *d'une personnalité consensuelle, pas forcément consensuelle par ses opinions mais par son attitude, ou par la confiance qu'on peut lui accorder* » (un président de CESER)²²¹. Les élections de mi-mandat tendent à renouveler le bureau davantage qu'à produire une alternance présidentielle, la compétition électorale devenant

²¹⁸ Ainsi en Aquitaine, avant 2007 et l'élection d'un représentant de la CGT à la présidence de l'assemblée, l'écrasante majorité des présidents ont été issus des organisations qui forment actuellement le collège 1 (de 1986 à 1987, un représentant du troisième collège, Louis Darmanté, avait brièvement accédé au fauteuil présidentiel).

²¹⁹ Qu'on peut traduire par « négociateur honnête »

²²⁰ Thomas RISSE et Mareike KLEINE, « Deliberation in negotiations », *Journal of European Public Policy*, 2010, vol. 17, n° 5, p. 708- 726., p 714

²²¹ Entretien avec un président de CESER

alors essentiellement symbolique : à propos d'une candidature rivale de celle du président sortant, un conseiller souligne « *qu'elle [la candidate] y est allé parce qu'il fallait bien, pour la forme* ». Les tractations internes et la culture du consensus, qui contraignent le profil des candidats à la présidence de l'assemblée, n'empêchent pas que certaines élections soient disputées, et l'issue de la compétition électorale ne saurait être entièrement prévisible. En effet, l'élection du président est un des rares moments dans la vie de l'assemblée où les votes sont exprimés à bulletin secret, « donn[ant] donc lieu à l'expression discrète [...] de préférences de la part de l'ensemble des groupes et représentants, établissant ponctuellement l'état des rapports de force à l'assemblée »²²². La première élection de l'actuel président du CESER Aquitaine en 2007 est à cet égard exemplaire : sa candidature face au président sortant Jean-François Gargou tenait davantage de ces oppositions symboliques, le collège syndical souhaitant présenter une alternative à la candidature d'un responsable du MEDEF. Son premier succès électoral peut être partiellement attribué à des dissensions internes au sein du milieu patronal (Jean-Louis Breteau, ancien secrétaire général qui n'était plus en fonction depuis 3 ans au moment de l'élection, insistera en entretien sur son influence pour « *faire voter le patronat pour la CGT, sinon jamais ils n'auraient eu une égalité des voix au premier tour, même si les agriculteurs n'ont pas suivi* »), l'intéressé soulignant lui-même qu'il a vécu cette élection « *comme une surprise* ».

La fonction du président a connu une évolution depuis les premières expériences de CES : limitée dans les textes à celle d'un président d'assemblée (conduite et police des débats, expression de la position de l'assemblée en l'absence de délibération expresse de l'assemblée ou de son bureau²²³), les évolutions de l'institution ont consacré une pratique qui dépasse de beaucoup les seules attributions honorifiques²²⁴. Cette présidentialisation de l'assemblée, qui répond à la présidentialisation des exécutifs régionaux, implique des dimensions multiples dans la fonction de président, à la fois internes au fonctionnement de l'assemblée, et externes, dans l'incarnation et la représentation de l'institution

²²² J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p 85

²²³ Sur la base du règlement intérieur du CESER Aquitaine, livret du conseiller, chapitre IV articles 15 et 16, et Titre III, article 44.

²²⁴ P. BODINEAU, *Les conseils économiques et sociaux*, op. cit., p60

dans la régulation politique de la Région. Le président préside les séances plénières²²⁵, est le garant des débats, mais plus généralement et au-delà de ces attributions officielles, veille au respect des arbitrages²²⁶ et surtout des équilibres de composition (au sein des commissions, des groupes de travail...). Pour certains d'entre eux, leurs responsabilités peuvent s'étendre à un rôle « *d'animation, proposition [...], suggestion en terme de travaux* » (un président de CESER). Cette position implique pour tous les interlocuteurs interrogés d'abandonner leur mandat de représentation d'un organisme au profit d'une plus grande neutralité²²⁷, cette exigence étant formalisée par l'un d'entre eux en ces termes : « *Depuis que je suis président, je n'ai plus de collègue, c'est ma déontologie, je traite tous les conseillers de la même façon* ». Certains manifestent cette exigence liée à la fonction en s'abstenant de tout vote, ou de participation aux commissions. Le leadership exercé en Aquitaine par le président issu des rangs de la CGT est plébiscité par les conseillers de la composante patronale en vertu « *de son intelligence et de son humanisme* »²²⁸ ou de son « *ouverture d'esprit* » qui traduisent sa posture de garant de la neutralité de fonction.

La fonction de président du CESER est également associée à un travail de représentation de l'institution dans ses rapports avec le politique ou plus largement au sein de la vie publique régionale. Comme le note Pierre Bodineau, « face au pouvoir politique régional, nécessairement personnalisé dans l'exécutif, l'autre assemblée doit pouvoir s'identifier dans une personnalité dont l'autorité tient par la force des choses, à sa magistrature d'influence plus qu'à un pouvoir réel »²²⁹. Le président du CESER est donc l'incarnation de l'assemblée dans la régulation politique régionale, et plus largement dans l'ensemble des coopérations et consultations publiques dans lesquelles l'assemblée peut être sollicitée : la

²²⁵ Même s'il est courant que pour certaines sessions il délègue cette responsabilité à un de ses Vice-présidents.

²²⁶ Comme un des présidents rencontrés l'indique : « *Il y a de la régulation interne, de la médiation interne, enfin ça arrive quelquefois, agriculture-environnement par exemple...* »

²²⁷ Interrogé sur la différence entre son expérience comme conseiller et sa pratique depuis son élection, l'un de nos interlocuteurs précisera cette notion de « garant du débat » de la façon suivante : « *La fonction de président n'a plus rien à voir avec la fonction d'un conseiller : parce que la fonction d'un conseiller c'est de coproduire avec ses homologues dans les commissions de travail [...], c'est un travail de production. Moi je défini ma fonction comme cela : je n'ai pas vocation à produire des travaux, ou à emporter le dernier mot, loin de là. J'ai vocation à faire en sorte que le dispositif fonctionne [...] et que chacun puisse se l'approprier du mieux possible sachant que tout le monde n'est pas logé à la même enseigne[...] donc voilà, garant est peut-être un terme un peu ambitieux, mais c'est être un référent et un cadre par rapport à un mode opératoire et une règle collective* ».

²²⁸ Entretiens avec les conseillers aquitains

²²⁹ P. BODINEAU, *Les conseils économiques et sociaux*, op. cit., p. 60

fonction implique ainsi « *un gros boulot de représentation externe. La visibilité du CESER, elle est à travers ses travaux, pour ceux qui les connaissent et les regardent, et elle est à travers son président. Sa présence effective, sa présence par la parole, ou sa réponse positive à des sollicitations très diverses, à plusieurs niveaux, [...] c'est important, il faut être bien repéré des grands élus, des grands acteurs socio-économiques de la région.* » (un président de CESER). Cette incarnation de l'assemblée ne se réduit pas à une mission de relations publiques, mais implique plus largement de porter les particularités de la parole du CESER dans l'ensemble de l'espace public régional, voire de contribuer à définition fonctionnelle de l'institution. Être président d'un CESER c'est « *être un promoteur de cette culture du dialogue ailleurs, de montrer la capacité de créativité d'un véritable dialogue, et d'être le promoteur de cette démarche là. Je me suis efforcé de formaliser un peu cette pratique, voire de la conceptualiser [...], pour définir ce que veut dire cette forme de participation de la société civile organisée à la construction de l'action publique [...]. C'est finalement contribuer à ce que l'on admette l'utilité sociale, la valeur ajoutée d'une assemblée telle que la nôtre, et au-delà d'une valeur ajoutée, son caractère à mon sens de plus en plus essentiel* » (un président de CESER). Enfin, à l'incarnation de l'assemblée aux côtés du président de région et aux sollicitations extérieures multiples (qu'il s'agisse de la coopération internationale entre les CESER du littoral atlantique, de la représentation du CESER aux assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, ou encore l'intervention comme grand témoin dans une manifestation scientifique), s'ajoute l'activité de l'association CESER de France qui réunit les présidents des assemblées dans les locaux du CESE à Paris. Initialement constituée comme « *un club de présidents, qui se rencontraient régulièrement, qui échangeaient entre eux et qui auditionnaient, mais qui ne cherchaient pas à avoir une visibilité externe pour représenter l'ensemble des CESER* » (d'après l'un des présidents que nous avons rencontré), l'organisation a évolué vers une collégialité renforcée, et un investissement accru dans le débat public. La participation de chaque président de CESER dans l'association est bien évidemment inégale, mais elle offre, notamment à travers son président²³⁰, un accès privilégié au législateur,

²³⁰ Sur la mandature 2007-2013, l'association CESER était présidée par le président du CESER Bretagne, Alain Even.

à l'occasion des réformes territoriales ou des circulaires de composition adressées aux préfets de Région au moment des renouvellements des assemblées. Par ce biais, les présidents de CESER participent indirectement à la définition fonctionnelle de leurs assemblées et à la fabrique du sens de la démocratie consultative régionale. Ainsi le président de CESER de France a-t-il rencontré des membres du cabinet du ministre de l'intérieur et du ministre de l'écologie au moment de la réforme de 2010 qui a ajouté une composante environnementale à la composition préexistante. Il y a défendu les spécificités des assemblées régionales par rapport au conseil économique et social national, le nombre final de sièges accordés aux représentants de l'environnement faisant notamment l'objet de négociations nourries. Il souligne ainsi que *« ce chiffre, il est là parce qu'il complète pour permettre l'équilibre [des trois collèges entre eux], il n'est pas venu comme ça par hasard. [...] C'est ce que j'ai défendu et que j'ai obtenu lors de l'arbitrage définitif qui s'est fait dans le bureau de Monsieur Guéant²³¹, à l'Élysée »*.

Reste que dans sa dimension d'incarnation du CESER hors des murs de l'assemblée, la fonction du président consiste principalement à être l'homologue et l'interlocuteur principal du président de région. On avancera qu'ainsi, le président de l'assemblée négocie la présence de l'assemblée dans le jeu politique régional, son activisme prenant des formes différentes selon le type de gouvernance qui prévaut dans l'institution régionale. Sébastien Gardon et Eric Verdier, dans leur analyse des spécificités organisationnelles des directions générales des services (DGS) des régions, ont distingué deux configurations distinctes entre les différents pôles constitutifs de la régulation régionale²³². Ces deux configurations, ou modes de gouvernance de l'organisation régionale, traduisent des équilibres différents entre le président de région et son cabinet, la DGS, les services et leurs DGA, et dans une moindre mesure les élus (vice-présidents du conseil régional, groupes partisans et commissions permanentes du conseil régional). La première configuration est caractérisée par « la prééminence surplombante de la fonction

²³¹ Rappelons pour mémoire que Claude Guéant était alors Secrétaire général de l'Élysée.

²³² S. GARDON et E. VERDIER, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », art cit.

présidentielle »²³³, alors que la seconde repose sur une utilisation de la DGS comme arbitre et coordinateur des politiques opérationnelles dans le cadre d'un « présidentielisme tempéré »²³⁴. Dès lors, la question qui se pose quand on cherche à appréhender comment se négocie la présence de l'assemblée dans la fabrique des politiques publiques régionales dépasse la simple interaction personnelle entre les présidents des deux assemblées. En d'autres termes, on peut postuler que le degré de présidentielisme de la gouvernance régionale affecte la façon dont le binôme président et directeur du CESER assurent leur rôle d'interface, et délimitent les prérogatives de leur assemblée au sein de l'institution régionale.

On a montré jusqu'ici que dans un contexte général de faiblesse législative du rôle des CESER, soumis au bon vouloir du conseil régional en termes de moyens de fonctionnement, s'établissait généralement un *modus vivendi* issu de la négociation du périmètre de la saisine et de l'auto-saisine par l'intermédiaire du directeur des services, quoique dans la limite du périmètre délimité par l'exécutif régional. Un premier niveau d'analyse fait cependant apparaître le constat d'un degré de conflictualité inégal selon les régions à la lecture des entretiens menés dans différentes assemblées: afin de souligner la qualité des relations entretenues dans le dialogue bicaméral dans sa propre région, tel ou tel CESER est utilisé en contre exemple (à propos des relations entre président de région et président du CESER dans une autre région, un de nos interlocuteurs soulignera que « *ça se passe mal* », ou un autre indiquera que « *parfois l'erreur, c'est des équipes de CESER qui vont dans leur direction, qui pensent avoir raison et que le président du conseil régional a tort* »). Si la variable partisane ne semble pas influencer sur la qualité des relations (la majorité des CESER étant présidés par un représentant issu du collège patronal dans des régions de gauche), l'interaction personnelle entre les présidents de région et du CESER est présentée comme une variable déterminante de ces niveaux de conflictualité. La Région Aquitaine est cependant le parfait contre-exemple de cette grille de lecture : si la négociation dans l'attribution des moyens de fonctionnement, et plus généralement l'insertion du CESER dans la fabrique des politiques régionales y sont considérées comme apaisées, les rencontres entre

²³³ *Ibid.*, p 72

²³⁴ *Ibid.*, p 72

les deux présidents y sont rares en comparaison d'autres régions. Le président Paboeuf précise ainsi : « *Alain Rousset [président de la Région Aquitaine], finalement je le vois assez peu...ça doit faire trois mois qu'on se dit qu'on devrait essayer de dîner ensemble* ». Bien que faisant état d'une communauté de vues et d'objectifs sur la nécessité et la délimitation fonctionnelle de la consultation, les deux présidents n'ont pas partagé d'expérience professionnelle, militante ou personnelle commune avant leurs prises de fonctions respectives, et n'entretiennent pas une relation d'échange hebdomadaire comme dans certaines régions.

Le niveau de conflictualité dans la délimitation du périmètre accordé à l'assemblée consultative dans le processus de formation des politiques régionales n'est donc pas significativement fonction des relations personnelles nouées entre les présidents. En replaçant l'analyse dans le cadre plus large de l'insertion des CESER au sein de configurations régionales plus ou moins présidentialisées, on peut avancer l'hypothèse suivante : les différences signalées ne renvoient pas à un degré de conflit plus ou moins fort entre les deux assemblées. Les relations « bicamérales » différentes de région à région ne deviennent intelligibles que si l'on les décompose au sein de temporalités distinctes et d'interactions entre acteurs hétérogènes, engagés dans des négociations multi-niveaux qui sont fortement affectées par les équilibres entre les pôles de la régulation politique de la Région. Dans la configuration où le chef de l'exécutif prévaut de façon marquée, la DGS est sous la tutelle du cabinet, et les légitimités diverses mises en concurrence dans un contexte « très centralisé, très politique et très personnalisé »²³⁵. Ce mode de régulation implique donc que la négociation du périmètre de saisine ou des moyens de fonctionnement de l'assemblée soit opérée prioritairement de président à président, accroissant la possibilité de conflit ouvert, en fonction des interactions personnelles ou des représentations de chacun regardant le sens de la consultation. A contrario, dans la deuxième configuration dite de « présidentialisme tempéré », la DGS fonctionne en relais entre un président de région en position d'arbitre et ses DGA. La position centrale de cette DGA « gouvernementale »²³⁶ qui assure la

²³⁵ *Ibid.*, p73

²³⁶ *Ibid.*, p 64

cohérence politique et organisationnelle de la région, en fait alors un interlocuteur clef dans la négociation de la place du CESER dans l'institution régionale. L'essentiel du dialogue potentiellement conflictuel passe alors par les interactions entre le directeur de l'assemblée et la DGS, voire les DGA, l'arbitrage des présidents n'étant que ponctuellement nécessaire. Cette esquisse de typologie constitue une grille de lecture qui rend compte de façon plus satisfaisante des modalités d'insertion des CESER dans la fabrique des politiques publiques régionales : la régulation politique d'une Région, plus ou moins présidentialisée, semble émerger comme facteur déterminant des rôles respectifs du Président du CESER et de son directeur, et plus largement, comme contrainte sur les modalités de la négociation de la place du CESER au sein de la fabrique des politiques publiques régionales par ces derniers.

Cette première partie consacrée aux relations qu'entretiennent le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional avec le Conseil Régional a eu pour objectif premier d'actualiser l'état des connaissances sur l'exercice de la consultation. Au vu du faible nombre de travaux consacrés aux CESER, mais également des nombreuses réformes qui sont intervenues depuis la parution des rares études sur le sujet, il est apparu essentiel de préciser quelles sont aujourd'hui les compétences de l'assemblée, et comment le législateur encadre leur participation à l'élaboration des politiques publiques régionales. En effet, le cadre juridique et les règles de la coopération entre les deux assemblées définissent le contexte dans lequel les conseillers du CESER peuvent jouer un rôle d'intermédiaire entre leur organisme mandataire et le décideur régional, et encadrent le processus d'écriture collective des avis et des rapports de l'assemblée. On a ainsi cherché à préciser comment a été progressivement délimité le rôle des CESER au sein de la Région, au travers de l'examen des textes et des pratiques définissant les compétences, le périmètre de saisine et l'attribution des moyens de fonctionnement de l'assemblée.

La relation de pouvoir asymétrique observée entre les deux chambres de la Région, dans laquelle l'assemblée délibérante exerce une forte tutelle sur l'assemblée consultative, doit être replacée dans la perspective historique de la décentralisation progressive de l'échelon régional. La conflictualité de cette relation, signalée par certains travaux sur les assemblées socioprofessionnelles, mérite ainsi d'être relativisée et limitée à la décennie qui a suivi la réforme de régionalisation de 1982 : cette dernière a effectivement consacré la mise sous tutelle de l'assemblée socioprofessionnelle qui, dans l'EPR, avait été conçue par le législateur pour exercer une forme de contre-pouvoir. Cependant, avant ou après ce moment, il apparaît bien que les relations entre les élus politiques et les représentants du monde économique et social à l'échelon régional ont été relativement peu conflictuelles, et sont actuellement basées sur la prévalence de la légitimité politique des élus dans la définition du rôle de l'assemblée socioprofessionnelle dans la prise de décision. La normalisation des rapports entre les deux assemblées dans la collectivité régionale décentralisée qui a marqué la décennie 1990 n'a d'ailleurs pas été particulièrement affectée par les réformes intervenues depuis, lesquelles ont essentiellement visé à aménager et expliciter la délimitation du périmètre de saisine de l'assemblée consultative. La dernière réforme intervenue en 2010 à la suite du Grenelle de l'Environnement, qui a transformé les CESR en CESER et modifié leur composition pour y inclure des représentants des questions environnementales, n'a pas modifié profondément les équilibres établis d'un bicaméralisme apaisé. Le CESER Aquitaine a néanmoins connu une trajectoire singulière dans ce mouvement général de délimitation du périmètre de saisine et des compétences de l'assemblée : en effet, la représentation professionnelle agricole, par son fort investissement des instances régionales dès la mise en place de l'EPR (ou Etablissement Public Régional), a joué un rôle prépondérant dans le développement d'une définition large du périmètre de saisine du Comité économiques et social régional. Leur position dominante au sein de l'assemblée, et le développement de relations personnelles étroites entre responsables agricoles et figures montantes de l'exécutif régional a permis le développement de pratiques de coopération étendues avant même la confirmation par décret des aménagements des lois Defferre.

Cette analyse historique des multiples réformes encadrant les compétences de l'assemblée socioprofessionnelle a été complétée par l'étude de l'application concrète de ces règles dans les processus relationnels et les situations concrètes d'échanges entre les instances dirigeantes du CESER et les figures clés de la Région. L'analyse de la négociation du bicaméralisme asymétrique entre l'assemblée délibérante régionale et l'assemblée consultative tend à dresser le portrait d'un CESER impuissant et sous tutelle juridique et matérielle. L'outil principal par lequel le CESER participe à l'élaboration de l'action publique régionale, à savoir le vote des avis, fait apparaître une claire dépendance des CESER vis à vis du Conseil régional dans la définition de l'agenda de l'assemblée, et dans l'organisation pratique des travaux. La façon dont sont attribués et administrés les moyens de fonctionnement, quant à eux, soulignent la nécessité d'une coopération importante avec l'exécutif de la Région. En effet, les assemblées socioprofessionnelles régionales ont une maîtrise limitée des moyens logistiques et financiers nécessaires à leur fonctionnement, dont les services de la Région gèrent directement une grande partie.

Ceci étant posé, la négociation du périmètre de saisine de l'institution, de ses moyens de fonctionnement ou plus généralement des modalités de son insertion dans l'élaboration des politiques publiques régionales repose sur l'activisme de son Président et du Directeur de ses services permanents. Le champ de la saisine du CESER par le Président de Région est ainsi négocié entre l'exécutif et le directeur des services, et l'insertion du CESER dans la définition de l'action publique régionale est largement dépendante du rôle du Président de l'assemblée. En d'autres termes, la délimitation du rôle des CESER dans la fabrique des politiques publiques régionales repose sur les relations entre les services et la présidence de l'assemblée d'une part, et ce que Gardon et Verdier ont appelé « les pôles de la régulation régionale »²³⁷. Il s'agit respectivement du président de Région et son cabinet, de la direction générale des services (DGS), et des services et leurs directeurs généraux adjoints (DGA). Les relations développées entre ces différents acteurs sont fonction du degré de présidentialisation de la Région, mais également de la répartition des responsabilités entre le Président du CESER et son

²³⁷ Sébastien Gardon et Eric Verdier, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *Formation emploi*, 2013, n° 121, p. 61-82. p 63

directeur général. Ainsi, l'essentiel de la négociation de l'agenda des CESER et de leur périmètre se saisine peut être effectué au niveau des directeurs délégués d'une part, et de la direction générale des services et des directeurs généraux adjoints d'autre part, dans une Région au « présidentialisme tempéré ». Il peut également être essentiellement le produit des échanges entre les Présidents des deux assemblées de la Région, dans le cadre d'un fort présidentialisme de l'exécutif régional.

***2^{ème} Partie : Le CESER, arène
d'intermédiation entre les groupes
d'intérêt et la Région***

Les relations qu'entretiennent le Conseil Régional et le CESER dans l'élaboration des politiques publiques régionales, et les dynamiques de délimitation des prérogatives et des fonctions de l'assemblée consultative dans l'ordre institutionnel régional ne résument pas à elles seules en quoi le CESER participe de la régulation politique à l'échelle de la Région. Point d'accès transversal au décideur public régional pour les groupes d'intérêts, il joue un rôle spécifique dans l'intégration des intérêts sociaux et économiques au sein de la fabrique des politiques publiques régionales. Dans ce second chapitre, on se propose de compléter la réflexion centrée sur les processus d'institutionnalisation du CESER par une analyse des modalités de la compétition et de la coopération entre les groupes et les acteurs qui le composent. En d'autres termes, le rôle que l'organisation négocie avec l'assemblée délibérante et l'exécutif de la Région ne saurait être conçu indépendamment des stratégies et des représentations des groupes représentés à l'assemblée, et des individus qui exercent le mandat représentatif de conseiller au CESER. Aussi importe-t-il de répondre à un triple questionnement : qui obtient des sièges au CESER ? Qui représentent-ils ? Et pourquoi ?

La réponse à ces questions suppose de replacer l'objet de la recherche dans une perspective plus large : celle de l'action publique régionale, conçue comme un processus social qui fait émerger une capacité à créer de l'action collective dans le temps, dans l'espace et dans des cadres politico-institutionnels²³⁸. Elle se décline dans des espaces de négociation composites, associant savants, experts, partenaires sociaux, groupes d'intérêts et élus autour d'enjeux sectoriels ou transverses²³⁹, dont le CESER peut être considéré comme une variante particulièrement formalisée et institutionnalisée (autour d'une organisation stabilisée, d'une assemblée et de son secrétariat permanent). Ces espaces de négociation font intervenir des individus agissant en qualité d'intermédiaires, entre les différents milieux qu'ils représentent dans l'arène. Ils cherchent à y combiner, avec plus ou moins de succès, la défense de leurs intérêts particuliers (dans le CESER,

²³⁸ Patrice DURAN, *Penser l'action publique*, LGDG., Paris, 1999, 212 p. p., p34

²³⁹ Annalisa LENDARO, « La Région comme intermédiaire dans les régulations de branche en France et en Italie. Le cas du ciblage des travailleurs immigrés dans le bâtiment », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 1 novembre 2013, n° 48. P3

l'amélioration des conditions de travail des salariés pour un groupe syndical, ou la défense des sites naturels protégés pour une association de protection de l'environnement...), et l'émergence d'un « intérêt général » (le développement économique de la région) ou à tout le moins d'une représentation partagée d'un problème public. Il faut donc également considérer le CESER comme une arène d'intermédiation, assurant la représentation, la négociation et l'intégration au processus politique des intérêts socioéconomiques défendus par les groupes qui y ont obtenu un siège. L'enjeu devient alors de comprendre et de caractériser l'exercice de cette intermédiation entre les groupes d'intérêts de la région, telle qu'elle est opérée par les conseillers du CESER²⁴⁰.

La participation des acteurs et des intérêts socioéconomiques à l'élaboration de la décision publique s'est articulée dans les travaux de la science politique autour de la notion de négociation, et d'un questionnement sur les modalités d'agrégation des intérêts publics et privés et des marchandages entre groupes concurrents²⁴¹. L'analyse des politiques publiques s'est largement interrogée sur l'ouverture d'espaces formels ou informels, ponctuels ou permanents, de représentation des groupes d'intérêts (qu'il s'agisse d'intérêts socio-économiques ou de groupes d'action collective plus divers, rassemblés sous le vocable de « société civile organisée »). Longtemps dominée par le paradigme pluraliste diffusé par les travaux américains, puis contestée au tournant de la décennie 70 par les tenants de la modélisation néo-corporatiste de la représentation des intérêts, à la suite des travaux fondateurs de Philippe Schmitter²⁴², l'analyse de la place des groupes d'intérêts dans la décision publique et la conduite des politiques publiques tente de plus en plus de dépasser le débat sur une éventuelle crise du modèle néo-corporatiste de la régulation sociale et du retour du pluralisme. C'est notamment à travers l'intérêt renouvelé des études européennes pour l'articulation entre les

²⁴⁰ Sans entrer dans le débat sémantique autour du terme de « groupe d'intérêt » (dans lequel les conseillers du CESER que nous avons interrogés ne se reconnaissent que fort peu), on reprendra ici la définition proposée par Patrick Hassenteufel : un groupe d'intérêt est entendu au sens d'« une organisation structurée, présentant des formes d'encadrement des comportements collectifs et des dirigeants, s'intégrant à des relations sociales externes (en particulier avec les autorités publiques) » in Patrick HASSENTEUFEL, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Pouvoirs*, septembre 1995, n° 74, p. 155.

²⁴¹ Charlotte HALPERN, Concertation/Délibération/Négociation in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT et Pauline RAVINET, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 155- 159.

²⁴² Philippe C. SCHMITTER, « Still the Century of Corporatism? », *The Review of Politics*, 1974, vol. 36, n° 01, p. 85- 131.

groupes d'intérêts et le gouvernement de l'Union que des résultats moins macro-sociologiques et plus axés sur les logiques sectorielles et les différents types de groupes d'intérêts ont émergé²⁴³. La prise en compte des groupes d'intérêts dans l'analyse des politiques publiques tend aujourd'hui à s'appuyer sur des concepts intermédiaires en relation avec la mise en valeur de phénomènes de gouvernance territoriale, tels que les réseaux de politiques publiques (*policy networks*)²⁴⁴ ou les communautés territoriales de politiques publiques (*territorial policy communities*)²⁴⁵, qui partagent une même interrogation autour de la contribution de ces différents espaces à la production de règles, de procédures, de normes formelles et informelles qui structurent l'agrégation des intérêts concurrents. S'ils ne souscrivent pas à l'ambition descriptive de modélisation de la régulation sociale néo-corporatiste, ni ne partagent d'ailleurs des présupposés théoriques identiques, ces concepts intermédiaires issus des différents courants du néo-institutionnalisme permettent de conserver certains des apports fondamentaux du paradigme de Schmitter. Ainsi est-il possible de prendre en compte le rôle de la puissance publique dans la structuration et l'institutionnalisation des groupes d'intérêts, et donc in fine dans la définition même des intérêts défendus par les groupes, mais également de conserver un questionnement axé sur la représentation des groupes dans les arènes de négociations et sur les individus qui réalisent l'échange politique entre groupes et puissance publique (articulant ainsi les dynamiques internes aux groupes avec la logique externe d'interaction avec l'Etat)²⁴⁶. La conception des CESER comme l'un de ces espaces de négociation formalisé et institutionnalisé permet alors d'examiner comment il participe à l'élaboration de normes, de règles informelles et de procédures qui structurent les interactions entre les groupes d'intérêt, et de s'interroger sur le rôle de la Région comme institution dans la structuration de ces groupes.

Dans sa Sociologie des groupes d'intérêts, Michel Offerlé soutient qu'« une partie importante des rapports entre « Etat » et « société civile » [...] peut

²⁴³ Hélène MICHEL, *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne : Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, PU Strasbourg, 2006, 351 p. p 10

²⁴⁴ Mark THATCHER et Patrick Le GALES, *Les réseaux de politique publique : Débat autour des policy networks*, Paris, Editions L'Harmattan, 2000, 274 p.

²⁴⁵ Michael KEATING, Paul CAIRNEY, et Eve HEPBURN, « Territorial policy communities and devolution in the UK », *Cambridge J Regions Econ Soc*, 2009, vol. 2, n° 1, p. 51- 66.

²⁴⁶ P. HASSENTEUFEL, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », art cit, p. 155- 167.

s'analyser à partir de deux questions : qui peut accéder au statut d'acteur pertinent aux yeux des dirigeants ? A partir de quelles formes de coopération peut-on régler les rapports entre les protagonistes ? » ²⁴⁷. Cet agenda de recherche peut être transposé à l'analyse des rapports entre la Région et la « société civile organisée », et le rôle que le CESER joue dans l'agrégation des intérêts socioéconomiques à la décision publique régionale. En d'autres termes, la première question devient alors : « comment le CESER participe-t-il de la sélection des acteurs pertinents et légitimes pour les décideurs publics régionaux ? ». La seconde interrogation se décline quant à elle de façon un peu différente au niveau régional : « en quoi le CESER constitue-t-il une forme de coopération spécifique qui règle les rapports entre les intérêts organisés régionaux et avec l'institution régionale ». On avancera ici que la réponse à la première question est fortement liée à la seconde : le CESER sélectionne des organisations et des individus comme interlocuteurs légitimes des décideurs régionaux, sur la base de tractations remises en jeu à chaque renouvellement de mandature. Cependant, la coopération entre les groupes d'intérêts qui voit le jour dans les assemblées consultatives régionales est relativement atypique pour des représentants d'intérêts sectoriels ou catégoriels : elle fonctionne en marge des arènes de délibération publique ou des scènes traditionnelles du dialogue social. Ceci implique que les conseillers qui trouvent un intérêt et qui font usage de leur mandat au CESER ont un profil particulier, des compétences spécifiques au sein des organismes mandataires. Le CESER sélectionne des intermédiaires spécifiques, qui opèrent un glissement dans les rôles traditionnellement endossés par des représentants d'intérêts sectoriels ou catégoriels : aussi assiste-t-on à certaines conditions et dans certaines configurations à l'adoption d'un comportement inédit de généraliste de la représentation des intérêts.

²⁴⁷ Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 133.

1. Le CESER comme instrument de sélection des interlocuteurs légitimes

La sociologie des groupes d'intérêts, et la littérature consacrée aux relations professionnelles en France, ont toutes deux porté un questionnement général autour des conditions d'émergence et de structuration des groupes d'intérêts économiques, et du rôle joué par l'Etat dans ces deux processus. En ce sens, il rejoint les travaux s'inscrivant dans le paradigme néo-corporatiste qui, au niveau macro de modélisation de régimes nationaux ou dans des analyses circonscrites à un secteur ou à une branche, ont fortement contribué à souligner le rôle de la puissance publique dans le processus de genèse et d'organisation des groupes d'intérêts²⁴⁸. L'attention croissante accordée aux groupes d'intérêts européens et à la nature des relations qu'ils entretiennent avec les institutions communautaires²⁴⁹ a quant à elle participé au renouvellement du débat sur l'émergence d'un nouveau système d'intermédiation des intérêts et du rôle qu'y jouent les différentes instances du gouvernement de l'Union européenne. L'influence des institutions européennes dans la structuration et l'européanisation des groupes s'est posée avec d'autant plus d'acuité que les institutions européennes elles-mêmes ont tenté d'organiser et de codifier leurs relations avec les groupes d'intérêts par l'établissement de codes de conduite ou de procédures standards de consultation²⁵⁰. Au niveau national, ce rôle a été largement documenté autour du contrôle de l'accès des groupes d'intérêts aux décideurs : il s'exerce par la reconnaissance que l'Etat accorde à une organisation, garantissant accès aux décideurs et participation aux arènes de négociation et de régulation, mais également par les droits et statuts accordés aux organismes reconnus, ainsi que les

²⁴⁸ Patrick HASSENTEUFEL, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Pouvoirs*, septembre 1995, n° 74, p. 155-168.

²⁴⁹ Pour ne citer que quelques recherches : Justin GREENWOOD, *Interest Representation in the European Union*, 2ème édition., Londres, Palgrave Macmillan, 2007, 272 p., Jeremy John RICHARDSON et Sonia MAZEY, *Lobbying in the European Community*, Oxford., Oxford University Press, 1993.; SMETS et WINAND, « A la recherche d'un modèle européen de la représentation des intérêts » dans .Paul MAGNETTE et Eric REMACLE (dir), *Le nouveau modèle européen. Volume 1, Institutions et gouvernance*, s.l., Ed. de l'Université de Bruxelles, 2000. Voir aussi Sabine SAURRUGER, *Européaniser les intérêts ? : les groupes d'intérêt économiques et l'élargissement de l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2004.

²⁵⁰ H. MICHEL, *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne*, op. cit., p. 10.

moyens associés à ces droits²⁵¹, au travers desquels l'Etat contribue à la définition des intérêts et à l'organisation des groupes qui les représentent sur le territoire national. En plus de cet effet de structuration, la puissance publique exerce également une influence décisive sur les dynamiques d'institutionnalisation des groupes d'intérêt. Ainsi le label de représentativité accordé en France à certaines organisations syndicales et patronales (établi sur la base de leurs résultats lors des élections professionnelles), confère-t-il d'importantes prérogatives juridiques à ses détenteurs dans le domaine de la négociation collective ou dans la mise en œuvre des politiques de protection sociale. Seules les organisations légalement représentatives peuvent signer les conventions collectives, ou intervenir au sein des organismes paritaires qui participent à la gestion de l'Etat providence. La puissance publique accorde par ce biais une forte légitimité aux organisations détentrices du monopole de représentativité, renforcée par leur participation à la mise en œuvre des politiques d'emploi, ou encore au niveau régional, à celles de formation professionnelle.

La littérature scientifique a consacré moins d'attention à un autre biais par lequel la puissance publique accomplit cette double dynamique de structuration et d'institutionnalisation des groupes d'intérêts : il existe en effet un grand nombre de commissions, conseils et hauts comités consultatifs, dont les missions formelles comme le poids sur la décision varient fortement, mais dont la caractéristique commune est de regrouper notables, corps constitués, experts, groupes généralistes et organisations spécialisées au sein d'arènes de négociation consultées par divers décideurs publics. Michel Offerlé regroupe ces structures plus ou moins permanentes, plus ou moins sectorisées, instituées sur le plan local comme régional ou national, au sein d'une même catégorie : « l'administration consultative ». Il souligne que *« [f]aire partie de telles instances n'est donc pas seulement une forme de dividende symbolique (« être reconnu ») mais permet aussi d'intervenir dans le processus (« être pertinent ») D'où une lutte bien ancienne pour l'occupation de ces positions que se disputent tous ceux qui, non élus par le suffrage, ont pourtant bien le sentiment social attesté de pouvoir et de devoir*

²⁵¹ Yves MENY, « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, 1986, n° 39, p. 99- 110.

représenter leurs intérêts propres grandis en intérêts plus larges ». La façon dont cette administration consultative participe de la sélection des interlocuteurs légitimes (ce qui équivaut à « être reconnu » chez Offerlé) et de leur institutionnalisation (« être pertinent » dans le processus de décision et de mise en œuvre) a ainsi été montrée dès 1975 par les travaux de Jack Hayward notamment, consacrés au Conseil économique et social et au Commissariat au Plan²⁵². Conçus comme de véritables espaces de négociation, ces deux organisations ont exercé un rôle de structuration sur les groupes et les intérêts représentés d'une part, et sur l'émergence de différents secteurs d'action publique d'autre part.

Les CESER relèvent de cette administration consultative, dont ils sont une déclinaison au niveau régional. Ils appartiennent à cette catégorie d'arènes de représentation des intérêts dont le point commun, au-delà des différences dans l'échelle, la permanence ou la formalisation, est de créer des espaces de négociation entre les groupes d'intérêt. De tels espaces contribuent à l'émergence de règles, procédures, normes formelles et informelles, autant d'institutions qui structurent les processus d'agrégation des intérêts et de résolution des conflits. En ce sens, les compétences des CESER et leur association au strict moment de la prise de décision sont secondaires pour les acteurs, au regard de leur fonction dans la sélection des partenaires légitimes entre puissance publique et société civile, entre décideurs publics (étatiques ou décentralisés) et sphères économiques et sociales. En d'autres termes, du point de vue d'une organisation ou d'un groupe d'intérêt, siéger au CESER n'importe pas tant par le pouvoir que cela confère sur la décision publique, que par le statut d'interlocuteur légitime qui lui est conféré pour intervenir sur d'autres scènes de négociation plus décisives et, en creux, par le statut conféré aux groupes concurrents.

Il est donc fondamental de décrire et d'analyser la façon dont le CESER participe de la sélection des interlocuteurs légitimes pour le décideur public régional, étant bien entendu que cet effet de structuration exercé sur la représentation des intérêts régionaux s'ajoute à l'ensemble des moyens par lesquels la puissance publique au sens large contribue à l'institutionnalisation et à

²⁵²Jack HAYWARD, *Planning, politics and public policy: the British, French and Italian experience*, London, Cambridge university press, 1975, 496 p.

la délimitation des groupes d'intérêts. Il ne se réduit pas, bien au contraire, à la composition et à la nomination des conseillers de l'assemblée socioprofessionnelle²⁵³. L'obtention d'un ou de plusieurs sièges dans les CESER constitue un dividende symbolique important (auquel est d'ailleurs associé un dividende financier par le biais des indemnités de présence accordées aux conseillers), mais il intervient davantage pour consacrer ou minorer un statut et une légitimité préexistante que comme pourvoyeur premier de ressources symboliques. Il importe alors de s'attacher aux définitions successives de la composition de l'assemblée par le législateur (quels collèges, quel type d'organisations peuvent obtenir un siège), à la procédure d'attribution respective de ces sièges aux organisations dans chaque région par le Préfet (combien de sièges pour quels groupes, quels arbitrages et sur quelles variables), et aux dynamiques de désignation des individus qui vont occuper les sièges attribués au sein des groupes de représentation d'intérêt (qui siège, et pour quoi ?).

1.1. La procédure de désignation des membres

« Avant ou après le processus de décentralisation engagé au début des années 1980, les CESER visent à assurer, auprès du décideur public régional (le préfet jusqu'en 1982, le Conseil régional et son président depuis lors), la représentation de divers acteurs économiques et sociaux participant à la vie de la région »²⁵⁴. Ainsi établi par Jacques Palard et Patrick Moquay, le principe général régissant la composition des assemblées socioprofessionnelles n'a guère varié depuis leur création. Même le récent ajout de représentants des questions environnementales intervenu en 2011 (en application de la loi Grenelle 2) n'a pas fondamentalement affecté une définition aussi large que floue des organisations et

²⁵³ le CESER n'est en effet pas le principal pourvoyeur de reconnaissance ou d'accès au processus politique pour un certain nombre des groupes qui y sont représentés : on comprend aisément qu'une grande confédération syndicale ou qu'une chambre régionale d'agriculture dispose d'un capital de légitimité (dérivée de son statut juridique d'organisation représentative dans la négociation collective pour l'un, de ses liens sur d'autres arènes de co-gestion de la politique agricole avec le personnel politique pour l'autre) qu'une nomination au CESER vient renforcer plutôt que consacrer. Les enjeux de l'entrée au CESER y sont sans rapports avec ceux d'une association culturelle sans appartenance et assise sur la scène nationale, dont la nomination dans un CESER constitue un premier point d'accès aux décideurs et une source d'information sur les politiques de la Région et les dispositifs de subvention

²⁵⁴ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 35.

groupes ayant vocation à obtenir un siège dans les CESER. On peut en effet difficilement nier que les nouveaux conseillers « environnementaux » participent à la vie de la région, ni qu'ils correspondent aux critères d'une catégorie d' « acteurs économiques et sociaux divers » dont la plasticité est évidente. Etablie par le préfet de Région, la composition des assemblées est régie par une définition inclusive et flexible de la représentation des intérêts, qui permet une importante marge de manœuvre dans la délimitation des groupes considérés comme représentatifs de la vie publique régionale. Ainsi, l'apparente constance dans la définition des intérêts ayant vocation à siéger ne saurait dissimuler les évolutions de sa traduction concrète, la composition des assemblées résultant finalement d'arbitrages renégociés à chaque renouvellement de mandature. En d'autres termes, « si le principe n'a pas varié, les modalités de sa mise en œuvre, en revanche, ont fluctué selon les orientations politiques de l'Etat central et les pressions des acteurs sociaux »²⁵⁵. L'examen des compositions successives de l'assemblée depuis sa création, et des critères qui régissent la sélection des groupes inclus dans le dispositif, révèlent un vaste processus de négociation entre les groupes et la puissance publique à tous les niveaux de gouvernement, remettant régulièrement en jeu la définition des organismes ayant vocation à siéger dans l'arène de consultation régionale.

1.1.1. La procédure de nomination

Dans ses grandes lignes, la composition des assemblées socioprofessionnelles (Comités économiques et sociaux, CESR puis CESER), a été fixée dès la loi du 5 juillet 1972, puis précisée par celle du 2 mars 1982, et enfin la loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010. L'article 13 de la loi du 5 juillet 1972 a posé le principe encadrant la sélection des groupes ayant vocation à siéger de la façon suivante : « *Le Comité économique et social est composé de représentants, désignés par dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des organismes et activités à caractère économique, social, professionnel, familial,*

²⁵⁵ *Ibid.*

éducatif, scientifique, culturel et sportif de la région ». Il établit une définition peu contraignante des groupes pouvant potentiellement être sélectionnés comme interlocuteurs légitimes du décideur public régional, puisqu'il ne précise ni la nature ni la structure du groupe (l'intérêt représenté ne doit pas nécessairement être porté par un organisme structuré), et qu'il délimite un périmètre d'activités qui englobe partenaires sociaux, organisations caritatives, fédérations de loisirs dans une même catégorie d'acteurs collectifs existant sur le territoire régional. Cette liste de secteurs d'activité devant faire l'objet d'une représentation a d'ailleurs été abandonnée dans la loi du 2 mars 1982, son article 61 se bornant à indiquer que la composition, les conditions de nominations et la date d'installation des conseillers sont fixées par décret en Conseil d'Etat. La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, produit de la consultation nationale dite du « Grenelle de l'Environnement », est partiellement revenue sur la définition des groupes éligibles aux sièges des CESER, en réintroduisant un critère de secteur d'activité par l'octroi de sièges aux « *représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et [à] des personnalités qualifiées, choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable* ». Il s'agit d'ailleurs d'un point de friction rencontré dans la mise en œuvre de cette réforme : la spécification d'un secteur d'activité spécialement représenté, en l'absence de tout autre secteur mentionné dans les textes, a pu apparaître en doublon d'une dimension ou sensibilité environnementale déjà représentée en vertu de la liberté octroyée par les textes précédents.

A partir de cette définition (ou de cette absence de définition), la composition de l'assemblée s'est longtemps trouvée fixée par voie réglementaire : à chaque renouvellement, les décrets d'application relatifs à la composition des CES précisait ainsi l'effectif et la répartition des sièges de chaque assemblée entre les divers organismes et au sein les différents collèges dans un tableau annexe. Une fois les conseillers individuels désignés ou élus par leur organisme mandataire, un arrêté du commissaire de la République constatait la désignation des membres des trois premiers collèges ; et un arrêté du Premier ministre

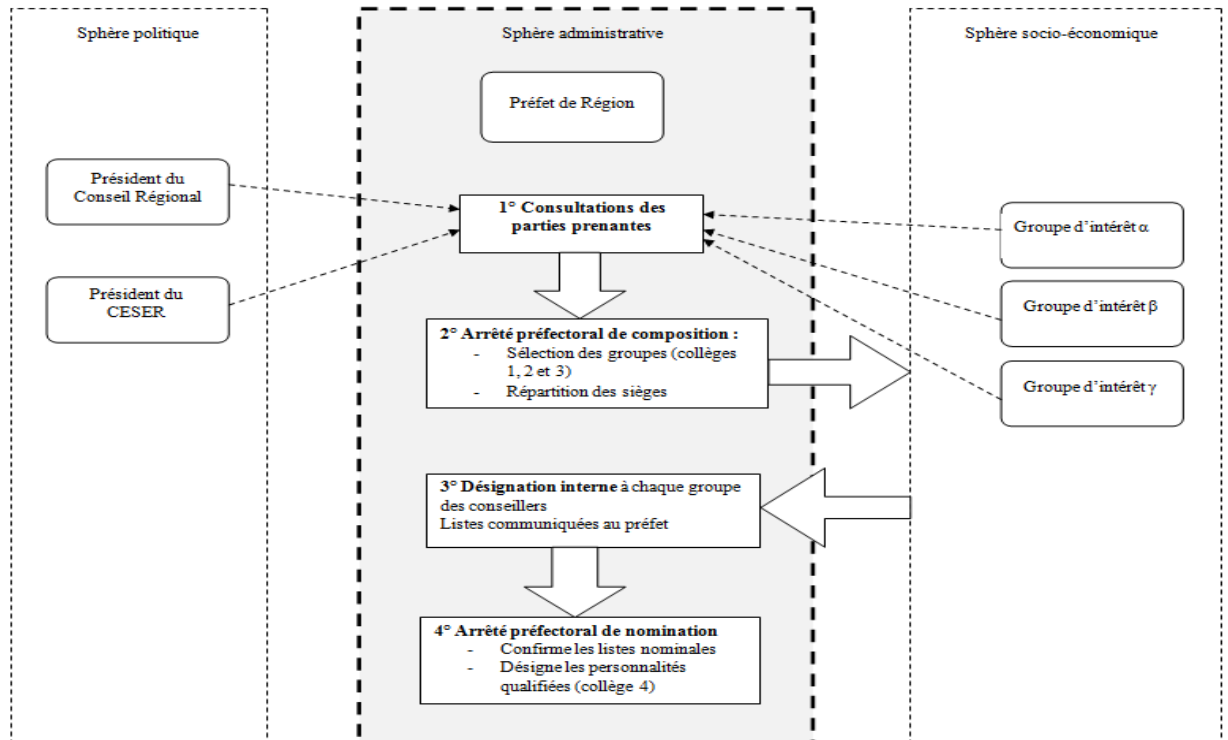
nommait les personnalités qualifiées²⁵⁶. Le décret du 31 juillet 2001, issu de la réforme de l'Etat portée par le gouvernement Jospin, a décentralisé la procédure de désignation, et confié la mise en œuvre de la composition de chaque assemblée au représentant de l'Etat sur le territoire régional²⁵⁷. Alors qu'auparavant les conseillers étaient listés par décret à l'occasion de chaque nouveau mandat, la loi prévoit désormais que le préfet de région détermine par arrêté les organismes appelés à siéger au sein des Conseils. La circulaire d'application du Ministère de l'Intérieur en référence au décret d'application du 31 juillet 2001, relative au renouvellement des CESR, précise qu'un premier arrêté préfectoral fixe pour les trois premiers collèges du CESER « *la liste des organismes représentés, le nombre siège(s) qui revient à chacun d'entre eux, et les modalités d'attribution particulières de certains sièges (par accord entre plusieurs organisations)* », et indique « *pour mémoire, le nombre de personnalités qualifiées appelées à siéger au titre du quatrième collège* »²⁵⁸. Il appartient ensuite aux organismes ayant obtenus des sièges de choisir leurs mandataires, toute latitude leur étant laissée dans le mode de désignation. Un second arrêté préfectoral de nomination confirme la liste nominative des membres telles que communiquées par les organisations mandataires, et désigne directement les personnalités qualifiées choisies par le préfet (et non plus par le Premier ministre).

²⁵⁶ Pour une description détaillée de la procédure de désignation des membres avant 2002, voir Palard et Moquay p 36-39

²⁵⁷ La circulaire relative au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux de 2001 diffusée par le ministère de l'Intérieur (INTA0100228C), présente d'ailleurs l'évolution de la procédure de nomination comme la confirmation du rôle essentiel joué par les préfets de Région dans la préparation des décrets de l'Etat central : « [...] s'agissant d'assurer la représentation d'organismes concourant à la vie économique, sociale et culturelle de la région, c'est essentiellement sur la base [des] informations [du préfet de Région] et de [ses] avis qu'ont été préparés les précédents décrets. Aussi, le Gouvernement a-t-il décidé d'organiser la déconcentration de la procédure et de [lui] confier la responsabilité d'arrêter la composition du conseil économique et social de votre région. Cette démarche s'inscrit dans sa politique de déconcentration dont les principes ont été réaffirmés lors du comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 12 octobre 2000. La réforme conforte en outre votre position d'interlocuteur privilégié des partenaires sociaux et des acteurs de la vie économique, sociale et culturelle de la région »

²⁵⁸ Ministère de l'Intérieur, Circulaire INTA0100228C relative au décret d'application n° 2001-731 du 31 juillet 2001, p4

Schéma 1 : Les étapes de la procédure de nomination au CESER



1.1.2. Les critères de la représentativité : le jeu des équilibres

Régis par un cadre juridique flexible et une procédure qui laisse un fort degré d'autonomie aux services préfectoraux dans sa mise en œuvre, chaque renouvellement de mandature constitue une occasion de réévaluer de redéfinir les critères de sélection de ce qui constitue un groupe représentatif, ou plutôt un interlocuteur légitime et pertinent. Les critères de sélection ainsi produits délimitent une série de barrières à l'entrée dans le dispositif, qui portent à la fois sur les caractéristiques des groupes susceptibles d'obtenir un ou des sièges (leur secteur d'activité, le type d'intérêt qu'ils défendent, leur territorialisation, leur audience...) et sur les individus qui peuvent occuper ces sièges (genre, âge, appartenance à une minorité visible...). La répartition des sièges entre les organismes sélectionnés, quant à elle, obéit à des logiques informelles d'équilibres

inter et intra collèges dans l'assemblée, décrites par Jacques Palard et Patrick Moquay comme le résultat d'« une alchimie *a priori* mystérieuse »²⁵⁹. En effet, le poids respectif des groupes d'intérêts au sein du CESER n'est globalement pas en relation avec l'audience des organisations (si tant est qu'elle soit mesurable) : la représentativité des groupes et sa quantification s'avèrent régies par des logiques ésotériques pour l'observateur extérieur, car spécifiques à chaque collège de l'assemblée. La composition finale nominative des CESER prend donc en compte une multitude de contraintes hétérogènes, et définit la représentativité des organismes à partir de critères à géométrie variable selon les groupes.

1.1.2.1. Les variables de composition du collège salarial : traduire la représentativité nationale à l'échelon régional

Le degré d'autonomie du préfet dans la délimitation de la composition est ainsi assez fortement contraint en ce qui concerne le collège des activités salariées (collège syndical ou collège 2). La sélection des organisations y est très fortement encadrée par la reconnaissance juridique du caractère représentatif des syndicats, au niveau national. Avant la réforme de 2008 qui a mis fin à la représentativité irréfragable des cinq centrales historiques principales, le collège 2 était donc exclusivement composé de ces organisations labellisées comme représentatives nationalement, auxquelles s'ajoutaient l'UNSA et la FSU. Malgré une série de recours administratifs émanant notamment de l'union syndicale Solidaire (ou SUD) pour obtenir des sièges dans certains CESER, en région Bretagne notamment, la composition du second collège de l'assemblée est longtemps restée cantonnée à sept organisations. Depuis 2008, peuvent être représentées dans les CESER les organisations qui, à l'échelle nationale, répondent aux principes généraux rénovés de la représentativité, à savoir principalement basés sur leur audience électorale. Seule la pondération des sièges se base sur les audiences régionales de ces organisations, aux élections professionnelles les plus récentes. Telle qu'observées lors du renouvellement des assemblées en 2013, les

²⁵⁹ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 47

compositions des deuxièmes collèges ont été quasiment inaltérées par la réforme de la représentativité syndicale. En vertu de leur audience électorale, les cinq centrales historiques sont toujours dépositaires du monopole de représentativité jusqu'en 2016. Seul changement notable, en vertu d'une décision du Conseil d'Etat de 2009, SUD figure maintenant au sein des organisations ayant vocation à être représentées dans les CESER au même titre que l'UNSA et la FSU. La répartition des sièges entre ces huit confédérations obéit également à des critères relativement rigides : elle doit refléter les résultats aux élections du secteur privé et des trois fonctions publiques au niveau de la région²⁶⁰. A partir des chiffres ré-agrégés au niveau régional, tous secteurs confondus, les sièges sont répartis à la proportionnelle à la plus forte moyenne²⁶¹. Néanmoins, subsiste une marge de manœuvre minimale dans la provision qui prévoit de maintenir la représentation d'une organisation qui « représenterait un pourcentage significatif uniquement dans l'un des secteurs (privé ou les trois fonctions publiques) »²⁶².

1.1.2.2. Les variables de composition du collège patronal : représenter des secteurs d'activité économique

La composition du collège des activités non salariées (le collège patronal, ou premier collège) est régie par des variables sensiblement différentes. Contrairement au collège deux, sa composition doit explicitement refléter les principaux secteurs d'activité économique de la région²⁶³, en termes d'emploi mais également de poids économique²⁶⁴. L'exercice est par essence tout relatif, compte tenu de la difficulté à faire correspondre exactement un secteur économique avec une organisation professionnelle, mais offre la possibilité de représenter les

²⁶⁰ Circulaire interministérielle (Ministre de l'Intérieur, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Ministre du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social) n° INTK13 001 97 C du 27 juin 2013 relative aux modalités de renouvellement des Conseils économiques, sociaux, et environnementaux de 2013, p 4.

²⁶¹ Ibid, p 6. Ce n'était pas le cas dans les précédentes mandatures, où la jurisprudence et les circulaires soulignaient que le pouvoir préfectoral n'était pas tenu d'appliquer une stricte proportionnalité.

²⁶² Ibid p 9

²⁶³ L'arrêté préfectoral de composition regroupe d'ailleurs les nominations par grands secteurs économiques : entreprises et activités industrielles, métiers/artisanat, agriculture, services/activités libérales/économie sociale et solidaire.

²⁶⁴ La circulaire INTA0100228C relative au décret d'application n° 2001-731 du 31 juillet 2001 transmet même en pièce jointe les tableaux régionaux de l'INSEE contenant les données sur la masse salariale et la valeur ajoutée des différents secteurs d'activité.

branches à côté des structures interprofessionnelles patronales. La composition du premier collège des CESER peut ainsi, davantage que dans le collège salarial, différer dans sa composition d'une Région à l'autre : à simple titre d'exemple, on peut signaler que le collège un en Rhône-Alpes accueille un nombre nettement plus grand de représentants des fédérations régionales des branches qu'en Nord-Pas de Calais, et que, contrairement au collège aquitain, on n'y trouve pas de représentant de l'ostréiculture. Il n'en reste pas moins que partout siègent de droit les organismes consulaires (Chambres régionales de Commerce et d'Industries CCI, Chambres régionales d'Agricultures CRA et Chambres régionales des métiers), la répartition des sièges entre ces trois organismes prenant en compte les résultats des élections au sein des chambres respectives. Cependant, les différentes circulaires relatives à la composition indiquent que les scores électoraux ne sont pas le seul critère déterminant la pondération des sièges accordés aux organismes consulaires : tout d'abord, parce qu'elles consacrent la surreprésentation des organisations agricoles (CRA comprise) à hauteur du quart du collège un²⁶⁵. Ensuite et principalement, parce que les arbitrages du préfet dans le premier collège procèdent d'une logique d'équilibre entre différentes composantes, davantage que d'une logique de représentativité. Puisque ce collège a vocation à représenter des secteurs d'activité (agriculture, industries, professions libérales, artisanat...²⁶⁶), la prise en compte de l'audience des organisations qui le composent ne peut se poser dans les mêmes termes que pour les confédérations syndicales généralistes. La répartition des sièges obéit donc au principe d'équilibres entre les différentes composantes à l'intérieur du collège : équilibre entre organisations consulaires et organisations professionnelles patronales, mais aussi entre organisations agricoles et le reste du collège, ou entre organisations patronales interprofessionnelles et branches...

²⁶⁵ Circulaire INTA0100228C relative au décret d'application n° 2001-731 du 31 juillet 2001 p7

²⁶⁶ Le code des collectivités territoriales précise ainsi : « Les représentants des entreprises et des activités professionnelles non salariées sont désignés soit par les chambres régionales de commerce et d'industrie, les chambres régionales d'agriculture, les chambres régionales des métiers ou les conférences régionales des métiers ou les chambres de commerce et d'industrie, les chambres d'agriculture, les chambres de métiers, soit par les organisations, syndicats ou ordres professionnels représentatifs des entreprises dans la région, soit par les responsables des entreprises dont l'activité revêt une importance particulière pour la région, soit par les responsables des entreprises coopératives exerçant une activité de production dans la région ».

1.1.2.3. Les variables de composition du collège associatif : permettre la plus grande diversité possible

Le choix des organismes représentant la vie collective dans le troisième collège (ou collège associatif) est quant à lui beaucoup plus libre : la jurisprudence et les règlements ou circulaires d'applications sont pratiquement muets sur les critères de sélection des groupes d'intérêts ayant vocation à y siéger. A l'exception du secteur de l'environnement auquel est dévolu un nombre fixe de sièges, il n'existe pas de spécifications en termes de domaine d'activité pour les groupes représentés dans ce tiers de l'assemblée. La circulaire ministérielle relative à la composition des CESR de 2001 précise que les préfets disposent « d'une réelle marge de manœuvre pour prendre en compte les demandes qui [leur] sont présentées, dès lors qu'elles [leur] paraissent légitimes ou dignes d'intérêt »²⁶⁷. On le voit, la logique qui prévaut ici est celle du plus grand pluralisme possible et de la plus grande diversité matériellement atteignable, puisque la question de la représentativité d'un groupe est abandonnée au profit du critère plus flou encore de « l'intérêt », ou de l'originalité du groupe (par son activité, la cause ou la catégorie sociale qu'il défend, ou encore son investissement sur un problème public spécifique...). Il en résulte une très grande fragmentation de ce collège, où il est rare qu'un groupe représenté dispose de plus d'un siège. La possibilité de partager un même siège par accord entre deux organismes accroît encore davantage ce phénomène de fragmentation, qui rend les positionnements collectifs difficiles dans le troisième collège. Relativement contrastées d'un CESER à un autre, les compositions du collège vie collective sont marquées par l'extrême hétérogénéité des groupes en présence. Les organisations mandataires diffèrent tant par le type d'intérêt catégoriel ou sectoriel représenté (de la Fédération des Conseils de Parents d'Elèves à la fédération régionale de la chasse), que par le statut des groupes (une majorité d'associations loi 1901, mais également des organisations professionnelles de l'industrie culturelle, des Parcs Naturels, des universités, des organismes de protection sociale, des mutuelles...). Ils diffèrent enfin en termes

²⁶⁷ Circulaire INTA0100228C relative au décret d'application n° 2001-731 du 31 juillet 2001, p10

d'inscription territoriale : certains sont des structures régionales rattachées à de grandes fédérations nationales (la Ligue de Protection des Oiseaux, les Centres d'Information sur les droits des Femmes et des Familles), d'autres des groupes spécifiques à un territoire ou une Région (en Aquitaine par exemple, l'institut Basque et l'Institut occitan, ou le Réseau Aquitain Histoire et Mémoire de l'Immigration, organisations strictement régionales ou même infra-régionales, disposent d'un siège dans le troisième collège). Cette importante hétérogénéité peut permettre dans certains cas la nomination de ce que l'un de nos interlocuteurs appelle des « *faux-nez* » : des conseillers nommés dans le troisième collège malgré une très forte proximité de leurs organisations avec les groupes du collège patronal ou syndical. Ainsi dans le CESER Aquitaine, la fédération des jeunes chambres économiques, dont le statut d'association loi 1901 justifie formellement l'inscription dans le collège trois, défend des intérêts qui relèvent bien davantage du collège patronal. De la même façon, l'Union Nationale des Etudiants de France (UNEF), organisation pourtant syndicale, siège dans le troisième collège depuis 2013.

Finalement, les sièges du troisième collège et ceux des personnalités qualifiées (ou quatrième collège), sont utilisés comme variable d'ajustement pour rétablir les déséquilibres résultant des nominations dans les deux autres collèges²⁶⁸. Ces sièges offrent notamment une marge de manœuvre aux préfets pour satisfaire aux exigences de parité, lorsque les désignations par les organisations patronales, agricoles et parfois syndicales ne respectent pas les injonctions à la féminisation de l'assemblée. Un autre cas de figure assez courant est celui de la nomination d'un ancien conseiller du premier ou second collège dans le troisième collège ou comme personnalité qualifiée, au titre non plus de son activité professionnelle mais d'un de ses engagements associatifs. Ce fut par exemple le cas en Aquitaine pour l'un des conseillers du premier collège nommé par le secteur bancaire : aujourd'hui retraité, il siège toujours au CESER dans le troisième collège, au titre de son engagement associatif auprès des personnes handicapées. Ce fut également la

²⁶⁸ On trouve ainsi dans la circulaire d'application relative au renouvellement des Conseils économiques et sociaux de 2001 la phrase suivante : « *J'attire votre attention sur le fait que le troisième collège peut vous offrir l'opportunité d'accroître votre marge de manœuvre, en particulier pour les CESR dont les deux premiers collèges n'augmentent que d'un siège. Cette remarque s'applique également au collège des personnalités qualifiées qui constitue aussi un facteur de souplesse dans le dispositif de répartition des sièges* » Circulaire INTA0100228C relative au décret d'application n° 2001-731 du 31 juillet 2001, p 6

solution retenue pour l'un des présidents de commission, rédacteur prolifique, dont la non-reconduction aurait fortement perturbé les travaux de l'assemblée. A l'expiration de son mandat associatif, il a ainsi été reconduit au CESER, mais en tant que personnalité qualifiée.

1.1.3. La composition comme produit de négociations multi-niveaux

Olivier Gohin a souligné que sous le régime de définition de la composition des CES par décret, « le règlement présent[ait] le net avantage par rapport à la loi qu'il facilit[ait] grandement, par plus de confidentialité et de souplesse dans son élaboration, le succès des négociations et des arbitrages que suppose nécessairement la composition de chaque comité ». On peut appliquer le même raisonnement à la procédure remaniée depuis 2002 : l'arrêté préfectoral est également un moyen de traduire avec beaucoup de souplesse le principe général de composition des CESER tel qu'établi par la loi, d'autant plus qu'il permet de négocier les arbitrages dans la répartition des sièges directement au niveau régional. C'est d'ailleurs bien ce que reflète la formulation de la circulaire relative au renouvellement des conseils économiques et sociaux régionaux de 2001 adressée par le ministère de l'Intérieur aux préfets de Région : ayant pour objet de présenter le nouveau dispositif et d'en détailler les conditions d'applications, le texte fait mention à quatre reprises de « marges de manœuvre » laissées au préfet dans l'élaboration de la composition. Il explicite même la volonté de maintenir une définition a minima des organismes éligibles à siéger : *« La définition des organismes pouvant siéger au sein des différents collèges, suffisamment explicite dans la rédaction antérieure du CGCT [ou Code Général des collectivités territoriales], a été conservée dans la nouvelle rédaction des articles R.4134-1 et R.4134-3. En effet, chercher à la préciser davantage risquait de limiter votre marge de manœuvre et de favoriser, le cas échéant, des contentieux »*²⁶⁹. Une telle souplesse de l'encadrement de la procédure de nomination invite à l'examen des

²⁶⁹ Circulaire INTA0100228C relative au décret d'application n° 2001-731 du 31 juillet 2001, p 3

interactions nouées entre les groupes d'intérêts et le préfet de région à l'occasion des renouvellements de l'assemblée : la reconstitution des renouvellements de mandature révèle de multiples tractations des groupes cherchant à négocier leur entrée ou à augmenter le poids de leur représentation dans l'assemblée auprès du préfet. Il en résulte que dans la pratique, le processus de nomination s'éloigne assez sensiblement des différentes étapes détaillées dans le schéma 1 : pour prendre en compte le résultat des marchandages, intégrer des nominations politiques, ou tout simplement parce que dans certains cas le choix des personnes précède la sélection de l'organisme qu'elles représentent, la séquence chronologique décrite entre les deux arrêtés de composition est rarement respectée. La phase de désignation en interne des conseillers, qui distingue la définition des groupes inclus dans la composition de la nomination des individus occupant les sièges, n'est finalement que formellement isolée du reste du processus²⁷⁰.

Ainsi l'élaboration concrète de la composition d'un CESER est-elle un processus complexe dont le préfet de région est devenu la figure centrale, réalisant des arbitrages successifs à l'occasion des renouvellements de l'assemblée. Chargé de la mise en œuvre d'une définition juridique qui brille par son imprécision et sa flexibilité, le représentant de l'Etat à l'échelon régional dispose d'une marge de manœuvre importante dans la sélection des interlocuteurs légitimes de la Région et dans l'élaboration d'une composition devant « *constituer le reflet aussi fidèle que possible de la vie économique, sociale et culturelle de la région* »²⁷¹. Finalement, si le principe général régissant la composition des CES a peu varié dans la loi, sa traduction concrète a fait l'objet de tractations importantes à chaque renouvellement de l'assemblée, en vertu de conceptions fluctuantes de ce qui constitue un groupe « représentatif » au niveau régional. La composition des CESER est donc le fruit d'un processus de négociation permanente, faisant intervenir autour du préfet une grande diversité d'acteurs concurrents : les groupes d'intérêts en compétition pour l'obtention de sièges principalement, mais aussi dans une capacité consultative, les présidents et directeurs des CES eux-mêmes, ou encore l'Etat central par le biais du ministère de tutelle ou du cabinet de l'Elysée,

²⁷⁰ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine, 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 37.

²⁷¹ Circulaire INTA0100228C relative au décret d'application n° 2001-731 du 31 juillet 2001, p5

qui diffusent leurs injonctions aux préfets, voire négocient directement avec les fédérations nationales des organismes régionaux représentés dans les CESER.

Lors de l'élargissement aux représentants environnementaux de 2011 par exemple, les préfets de Région se sont retrouvés en position d'arbitrage non seulement entre groupes concurrents ayant soumis leur candidature pour les nouveaux sièges vacants, mais également entre les groupes potentiellement entrants et les groupes déjà présents. Les entretiens réalisés dans le cadre de cette thèse dans quatre régions françaises distinctes ont permis de reconstituer des dynamiques relativement similaires d'une région à l'autre. La première difficulté de mise en œuvre de la réforme résidait dans la forte méfiance, voire l'opposition de certains membres des CESER à l'entrée de nouveaux organismes trop proches de l'écologie politique. Consultés par les préfets²⁷², ils ont défendu une interprétation des nominations « environnementales » plus favorable à des groupes d'usagers de la nature, ou à des personnalités perçues comme neutres au niveau partisan (mettant en avant la défense de l'équilibre gauche-droite préétabli, un conseiller interrogé a ainsi estimé « *avoir évité le pire et limité les logiques de chapelles* »). Ceci a abouti à la nomination de conseillers que l'un des président de CESER a divisé entre « *vrais écologistes* » et « *vrais non-écologistes – chasseurs, entrepreneurs...* », la majorité des préfets ayant choisi une voie médiane en la matière. D'autre part, la majorité des assemblées avaient intégré, avant la réforme de 2011, des groupes de promotion ou protection de l'environnement. L'ajout d'organisations concurrentes sur les questions environnementales, mais bien davantage celui de groupes ou d'individus nommés au titre de l'environnement mais dont la légitimité était plus critiquable, a également pu nécessiter une négociation en amont entre présidents de l'assemblée, préfets et « anciennes » organisations. Un des présidents interrogés précise ainsi qu' « *il y eu arbitrage, ça été fait avec le préfet [...] mais j'avais l'accord des environmentalistes qui étaient déjà présents pour ne pas faire un casus belli là dessus. On a sauvé les meubles, et d'ailleurs le préfet aussi avait des instructions là-dessus.* ».

²⁷² La circulaire de 2001 diffusée aux préfets leur donnant toute latitude pour « *solliciter d'autres avis [que celui du président du Conseil régional], et notamment celui du président du CESR « sortant » et des partenaires sociaux et consulaires* », Circulaire INTA0100228C relative au décret d'application n° 2001-731 du 31 juillet 2001, p6.

On le voit, même s'ils n'interviennent pas officiellement dans la procédure de nomination qui reste de la seule responsabilité du préfet, Présidents et directeurs des CESER sont néanmoins consultés au moment des arbitrages de composition. La circulaire de 2001 insiste sur la sollicitation du président du CESER sortant au moment du renouvellement : pour simple avis ou en tant que médiateurs dans les consultations entre le préfet et groupes représentés dans l'assemblée, les présidents de l'assemblée sont des acteurs officiels mais influents dans la sélection des nouveaux interlocuteurs légitimes du décideur public régional. Ils peuvent appuyer des actions de lobbying d'un groupe pour conserver son siège, comme en fait été l'un des conseillers Aquitains interrogé : *« il a fallu faire un gros lobby y compris très personnel, pour justifier la poursuite et le maintien [de mon organisme], avec l'ancien président du CESER, en provoquant un rendez-vous avec le SGAR, pour expliquer le rôle [de mon organisme], et en l'occurrence le rôle du rapporteur que j'étais déjà, et donc que c'était pas inintéressant une poursuite [de ma nomination]. »*

Les directeurs peuvent également être sollicités par les services préfectoraux, parfois peu au fait de l'impact d'un changement de composition même mineur sur l'organisation interne des travaux de l'assemblée. Interrogé à ce propos, l'un des directeurs décrit des interactions régulières avec les services du préfet autour des nominations tout au long de la mandature : *« il ne se passe pas un mois sans qu'on se parle par mail ou par téléphone »,* précise-t-il, car *« il y a forcément [en cours de mandature] tel ou tel organisme qui nous fait savoir que son représentant sera remplacé à telle date par un autre, donc mon rôle c'est aussi de m'assurer derrière que le préfet, en tout cas ses services et donc le SGAR, ont bien enregistré cette information et l'ont traduite par un arrêté modificatif de la composition de l'assemblée. Dans le cas de représentations partagées, je m'adresse au SGAR ou au préfet : « essayez de ne pas prendre votre arrêté deux jours avant une séance plénière pour empêcher un conseiller qui avait prévu de venir de siéger, alors que son remplaçant n'a pas les moyens de se libérer parce qu'il apprend le jour même qu'il est membre du CESER ! »*. Au-delà de la gestion quotidienne des remplacements de conseillers, les directeurs de l'assemblée peuvent surtout peser sur la composition au moment des renouvellements. Lors de la réforme de 2011, un autre directeur soulignera qu'il est a été consulté dans la

rédaction de l'arrêté de composition, pour rappeler les dynamiques internes et les équilibres officiels pré-établis, mais également pour livrer son interprétation des textes : *« bien sûr l'arbitrage est celui d'un préfet. Moi je me suis contenté de fixer ou de rappeler un certain nombre de principes, que je trouvais cohérent [...] Je prends un exemple : le directeur de Veolia environnement s'estime compétent et qualifié dans le domaine du développement durable, et il y a des régions où ce type de profil a été retenu. Moi ma position a été de rappeler auprès du SGAR adjoint qu'il y a un collège patronal, un collège syndical et un collège associatif... si un collège s'amuse à avoir des représentants dans un autre collège, pour moi ça met en péril l'équilibre. »*. Ainsi les consultations menées par le préfet et ses services avant la rédaction de l'arrêté de composition peuvent-elles parfois aller jusqu'à un travail de co-construction des critères de légitimité à l'entrée dans le dispositif (en l'occurrence la délimitation de ce qui peut constituer une compétence ou une qualification sur les questions environnementales). Aux groupes d'intérêts et aux instances dirigeantes des CESER, il faut également ajouter comme interlocuteurs de poids le Président du Conseil régional et une partie du personnel politique de la région : comme l'a souligné l'un de nos interlocuteurs, *« la nomination peut quand même être un processus totalement discrétionnaire, parce qu'un préfet est aussi sous le jeu d'influences d'élus, un président du conseil régional et un maire de [métropole régionale] par exemple, qui peuvent avoir leur souhait de personnes à faire entrer... Bon, dans les personnalités qualifiées, c'est classiquement le cas »*.

Enfin, et bien que la procédure de nomination ne relève plus de l'autorité réglementaire, les arbitrages du préfet de région restent également contraints par les orientations politiques de l'état central. Depuis 2001, deux circulaires ministérielles et interministérielles ont été rédigées, afin de signifier aux préfets un certain nombre d'objectifs généraux à respecter dans les arrêtés de composition, et détaillant les critères de sélection destinés à améliorer la représentativité d'une l'assemblée perçue comme vieillissante et conservatrice. Ainsi la circulaire interministérielle du 27 juin 2013 liste-t-elle une série d'objectifs à atteindre lors du renouvellement d'octobre 2013, *« visant avant tout à donner à ces assemblées*

une physionomie plus proche des réalités régionales d'aujourd'hui »²⁷³. Les critères de sélection mis en avant s'appliquent autant au choix des organismes ayant vocation à siéger, qu'aux individus occupant ces sièges – dont la désignation relève pourtant de chaque organisme mandataire. Le texte souligne la volonté interministérielle de « *favoriser, dans le cadre des possibilités offertes par le cadre réglementaire actuel, la représentation des acteurs régionaux de l'économie sociale et solidaire* », ainsi que de promouvoir et renforcer la présence des « *organisations de jeunesse* »²⁷⁴. Plus important, la circulaire met en avant un objectif chiffré de féminisation de l'assemblée (à hauteur de 40% de ses membres), et de rajeunissement de ses conseillers²⁷⁵ (fixé à un minimum de 50% de moins de trente ans dans le quatrième collège), ainsi que promotion « *de la diversité des origines et des parcours, notamment pour les personnalités qualifiées* ». La mise en œuvre de ces directives, et tout particulièrement sur les critères de genre et d'âge s'appliquant aux individus, a été mise en œuvre avec plus ou moins de succès par les préfets de région : puisque dans les trois premiers collèges, la désignation des conseillers individuels relève des prérogatives de chaque groupe d'intérêt représenté, la majorité des préfets ont utilisé la catégorie des personnalités qualifiées comme variable d'ajustement pour atteindre les objectifs fixés lorsque les organismes ne se sont pas conformés à leurs directives. Certains ont néanmoins affiché une position plus ferme, signalant à l'ensemble des organismes avant communication des désignations individuelles, qu'ils refuseraient de confirmer les nominations ne respectant pas les objectifs de féminisation tout particulièrement dans le second arrêté de composition. Les injonctions ministérielles limitant l'autonomie du préfet de région dans la détermination de la composition de chaque CESER peuvent également être le

²⁷³ Circulaire interministérielle (Ministre de l'Intérieur, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Ministre du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social) n° INTK13 001 97 C du 27 juin 2013 relative aux modalités de renouvellement des Conseils économiques, sociaux, et environnementaux de 2013. P 1

²⁷⁴ Ibid. p1

²⁷⁵ L'objectif de parité dans les CESER ayant d'ailleurs fait l'objet d'une négociation en amont avec l'association CESER de France, comme l'indique le passage suivant : « *Le prochain renouvellement des CESER doit permettre de nommer au moins 40% de femmes. Cet objectif est partagé avec l'assemblée des CESER de France qui s'est engagée à ce que chaque président de CESER relaie dès à présent cette volonté. Le Gouvernement veillera ensuite à l'inscription dans le droit du principe de parité qui s'appliquera pleinement à l'occasion du renouvellement suivant des CESER* », Circulaire interministérielle (Ministre de l'Intérieur, Ministre de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, Ministre du travail, de l'emploi de la formation professionnelle et du dialogue social) n° INTK13 001

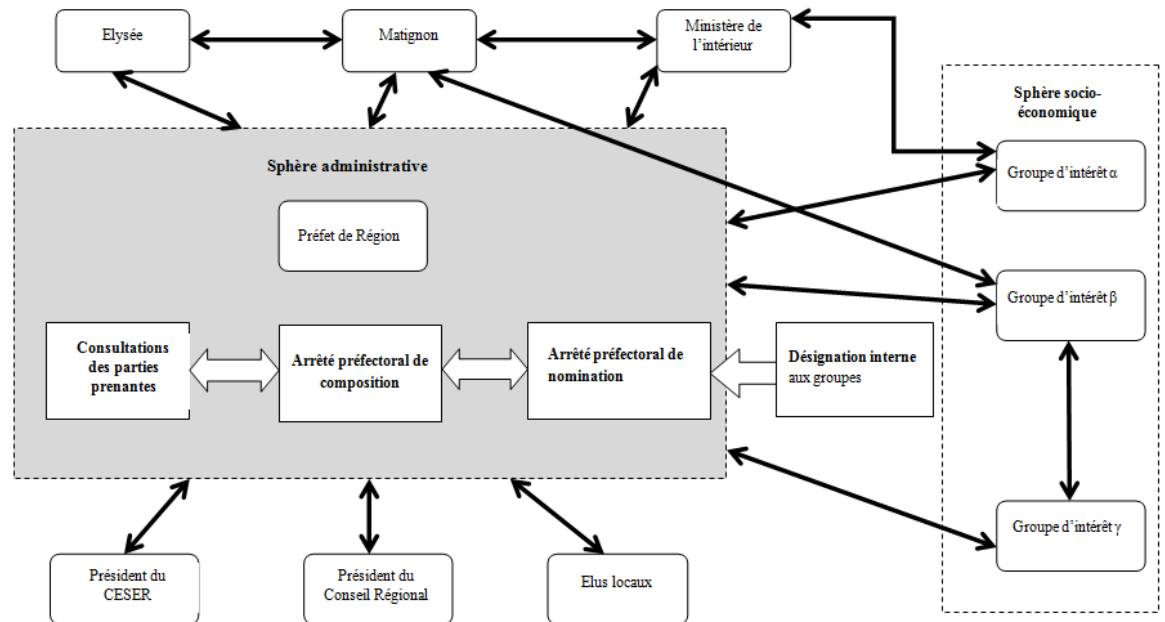
résultat d'un travail de tractation et/ou de lobbying de certains groupes d'intérêts directement auprès de l'état central : les grandes confédérations syndicales ou patronales ont parfois négocié directement auprès du cabinet du ministère de l'intérieur pour renforcer le nombre de sièges qui sont attribuées à leurs organisations régionales. Ainsi, l'un de nos interlocuteurs signale que l'Union Professionnelle des Artisans (UPA) par exemple, a organisé une vaste campagne nationale « *de sensibilisation et de mobilisation pour accroître la représentation de l'UPA dans ces Assemblées* » en vue du renouvellement de 2001, auprès des préfets de région mais également en direction du cabinet du ministre de l'intérieur. La circulaire ministérielle du Ministère de l'Intérieur du 29 septembre 2000 fait d'ailleurs état des démarches entreprises auprès du directeur du cabinet par l'UPA (parmi d'autres fédérations nationales) pour obtenir un accroissement de leurs sièges dans les CESER. Le texte insiste sur l'insuffisante représentation du secteur de l'artisanat au vu de sa contribution à l'activité économique, et nomme l'UPA comme principale organisation susceptible de combler ce manque²⁷⁶.

Le schéma 2 ci-dessous peut donc être présenté comme une relecture du schéma 1 : les étapes théoriques et l'agencement chronologique des différents acteurs formellement responsables de déterminer la composition de l'assemblée y sont ainsi remplacés par des négociations multi-niveaux autour de la figure centrale du préfet de région. A l'analyse séquentielle se substitue alors la description de jeux mutuels entre décideurs publics et groupes d'intérêts pour délimiter ce qui constitue un intérêt légitime ou illégitime, en d'autres termes pour déterminer quels groupes peuvent obtenir le statut d'interlocuteur légitime de la puissance publique régionale.

97 C du 27 juin 2013 relative aux modalités de renouvellement des Conseils économiques, sociaux, et environnementaux de 2013 p2.

²⁷⁶ Ministère de l'Intérieur, Circulaire INT/A/00/00224/C du 29 septembre 2000 relative au renouvellement des Conseils économiques et sociaux, p 2

Schéma 2 : Les négociations multi-niveaux de la composition des CESER



1.2. Une assemblée représentative

La composition des CESER est donc essentiellement le fruit de marchandages pour l'obtention d'un statut et d'une forme de reconnaissance en tant qu'interlocuteur légitime de la puissance publique régionale : elle traduit l'aptitude d'un groupe à s'imposer dans le jeu collectif pour l'obtention d'un dividende symbolique et matériel. La répartition des sièges entre les différents groupes obéit à une appréciation de leur représentativité basée sur des critères hétérogènes, qui visent principalement à satisfaire l'ensemble des parties prenantes et à garantir leur participation. En d'autres termes, « dès lors que le pouvoir politique a décidé d'offrir aux organisations un lieu d'expression, c'est la volonté de ces dernières d'y être présentes ainsi que leur capacité de conviction qui leur en ouvre l'accès ; la volonté de représentation fonde la représentation elle-même »²⁷⁷. Il n'en demeure pas moins que les individus accédant à la position de conseiller au

²⁷⁷ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 47.

CESER obtiennent par là un mandat représentatif dans l'institution régionale, qui leur confère d'ailleurs un statut équivalent à celui des élus du conseil régional en termes d'indemnisation ou de droit à la formation. Cependant, avant même de pouvoir examiner les pratiques et les rôles développés par ces représentants dans l'assemblée socioprofessionnelle régionale, et d'approcher par ce biais les relations entre les représentants et leurs « publics »²⁷⁸, il est fondamental de dresser un portrait des individus sélectionnés pour devenir conseillers au CESER. L'analyse longitudinale des compositions des CES en Aquitaine, et la sociographie des membres des mandatures successives, met en évidence une certaine permanence dans la sélection des groupes et des individus, et ce malgré les - nombreuses- réformes institutionnelles et les évolutions dans la structuration et l'institutionnalisation des groupes d'intérêts à l'échelle régionale. La procédure de nomination génère un certain nombre de distorsions qui posent certaines limites à la présomption de représentativité conférée aux conseillers de l'assemblée.

1.2.1. Evolutions des compositions : l'adaptation aux changements du paysage de l'action collective

Dans sa *Sociologie des groupes d'intérêt*, Michel Offerlé avance que « l'état de la composition du Conseil Economique et Social français se révèle très intéressante pour comprendre l'équilibre des représentations » au niveau national, dans le sens où elle confère à ses membres « un label officiel qui permet aux organisations de ne pas avoir à démontrer constamment leur force et de bénéficier d'avantages multiples »²⁷⁹. A l'échelle régionale, les compositions successives des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux permettent de la même manière d'appréhender les évolutions dans la sélection des interlocuteurs légitimes des élus

²⁷⁸ Olivier NAY, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, 2003, vol. 45, p. 537- 554.

²⁷⁹ M. OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit. p71-72

du Conseil régional et de leur exécutif. On pourrait ainsi supposer qu'une analyse des compositions successives d'un CESER traduise les transformations dans la formation et la structuration des groupes d'intérêts, et dans les rapports de force entre les groupes : en d'autres termes, les arrêtés de nomination devraient refléter la concurrence accrue entre les partenaires sociaux, principaux acteurs collectifs non-partisans des « Trente glorieuses », et la myriade de groupes hétérogènes organisés pour défendre des intérêts catégoriels ou des causes, que les pouvoirs publics sollicitent de façon croissante pour légitimer leurs décisions ou apporter une expertise²⁸⁰. La recomposition du paysage de l'action collective, et l'irruption sur la scène institutionnelle de groupes héritiers de mouvements contestataires²⁸¹ a abouti à une grande hétérogénéité d'acteurs ayant potentiellement vocation à entrer au CESER : « groupes héritiers des nouveaux mouvements sociaux ; syndicats ; associations diverses, locales ou transnationales ; promoteurs de causes classiques, renouvelées ou inédites ; organisations non-gouvernementales »²⁸². Ce phénomène de diversification des groupes organisés, et le profond réajustement des modalités de leur association à la décision publique qui a souvent servi d'argument pour signaler la crise des arrangements néo-corporatistes en France, devrait a priori se traduire par une diversification des groupes représentés dans les CESER, et par des modifications substantielles de répartition des sièges. Etablie par négociation tous les six ans, la composition des CESER se trouverait alors modifiée par les évolutions des rapports de force entre les groupes et par l'apparition de nouveaux intérêts sur la scène régionale.

L'examen de la composition des instances successives de représentation des groupes d'intérêt en Aquitaine (des premiers CoDER au CESER actuel) révèle cependant une forme de résistance au changement et une grande continuité dans le choix des groupes « labellisés » comme interlocuteurs légitimes dans l'arène régionale. En premier niveau de lecture, la composition de l'assemblée actuelle contraste assez fortement avec ses versions antérieures de 1982 (date de la division des groupes par collèges et non plus par secteurs productifs), de 1973 (date de

²⁸⁰ Emiliano GROSSMAN et Sabine SAURUGGER, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, 15 avril 2006, vol. 56, n° 2, p. 299- 321.

²⁸¹ Isabelle SOMMIER, *Le renouveau des mouvements contestataires : à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, 2003, 342 p.

²⁸² *Ibid.* p 25

séparation de la représentation politique et de la représentation socioprofessionnelle), ou a fortiori de 1964 (qui marque la première forme d'association des groupes d'intérêts dans une assemblée consultative régionale). Cependant, l'analyse longitudinale des arrêtés de composition et de la répartition du nombre de sièges par organisme fait apparaître qu'en dépit d'une nette diversification des groupes intégrés au fil des mandatures, le rapport de force premier dans les CESER reste celui des syndicats de salariés et des organisations patronales. De plus, il existe une forme de dépendance au sentier assez classique dans le processus de nomination: une fois entré à l'assemblée et détenteur du statut d'interlocuteur légitime, il est rarissime²⁸³ qu'un groupe se trouve exclu lors des renouvellements suivants, indépendamment de la réduction du nombre de ses adhérents ou de l'expiration du statut d'organisme représentatif qui lui est conféré dans d'autres arènes. La multitude d'acteurs intervenant dans les négociations à l'échelle locale, régionale et parfois directement nationale tend effectivement à limiter toute nouvelle inclusion, et ce d'autant plus que les effectifs de l'assemblée restent constants : sur les quarante années de représentation des intérêts au niveau régional, les principales évolutions dans le rapport de force numérique entre les groupes coïncident avec l'augmentation réglementaire du nombre de sièges disponibles. C'est bien ce que résume un des directeurs de CESER interrogé, lorsqu'il souligne que la réforme d'inclusion des groupes « environnementaux » n'a été possible qu'en augmentant le nombre de sièges de l'assemblée : *« il est assez facile de trouver des organisations à rajouter mais très difficile d'en enlever. Là il y avait au moins la possibilité d'évoluer, comme ce n'était pas à effectif constant, ça venait s'ajouter »*.

²⁸³ La comparaison des arrêtés de nomination depuis 1964 en Aquitaine ne permet d'identifier que 8 groupes ayant obtenu un siège dans l'une des versions successives du CES et n'ayant pas été reconduit dans la composition de la mandature suivante. Encore s'agit-il essentiellement d'organisations destinées à représenter une activité productive spécifique, voire une entreprise particulière du territoire régional (tels que la production de pâtes à papier ou l'industrie de la chaussure), qui étaient représentées au titre des secteurs productifs spécifiques à la région dans les CoDER avant la division en collèges. Dans les compositions des deux dernières décennies, si certains organismes ont perdu des sièges ou

Encadré 5 : Analyse longitudinale des arrêtés de composition en Aquitaine

Analyse longitudinale des arrêtés de composition en Aquitaine

Les données présentées ici reposent sur la constitution d'une base de données recensant les effectifs et les nominations individuelles des conseillers dans les versions successives de l'assemblée socioprofessionnelle de la Région Aquitaine. Elle compile les compositions nominatives de neuf mandatures depuis 1964, en intégrant les renouvellements des mandats accordés à des représentants de groupes d'intérêts depuis la création de la Commission de Développement Economique Régional, devenu Comité Economique et Social Régional, puis Conseil Economique et Social régional et finalement CESER. Le choix de commencer la collecte de données avec la première forme organisationnelle comprenant des représentants socioprofessionnels à l'échelle régionale a reposé sur une volonté d'interroger la longévité des mandats dans l'assemblée socioprofessionnelle et de la mettre en relation avec les réformes successives de compétences et de composition de la représentation des groupes d'intérêts liées au développement d'une collectivité régionale décentralisée.

Chacune des 949 observations de la base ainsi constituée correspond à la nomination ou au renouvellement du mandat d'un individu. Les entrées indiquent pour chaque nomination le nom du conseiller désigné, le collège dans lequel il a été nommé, l'organisme mandant et son appartenance ou non à un groupe plus ou moins formel coordonnant ses positions dans l'assemblée (par exemple son appartenance à la sphère des groupes d'intérêts agricoles). Les données incluent également pour chaque conseiller la date de sa prise de fonction à l'assemblée et de la fin de son mandat (une grande partie des désignations au CESER interviennent en cours de mandature, et les organismes ayant obtenu un siège à l'assemblée peuvent être amenés à remplacer l'un de leurs délégués en fonction de leur propre calendrier électoral interne ou encore à partager un siège avec un autre groupe d'intérêt). Dans le cas d'un conseiller nommé en cours de mandature, y est également précisé le nom de son prédécesseur. Enfin, la base de données indique l'occupation d'une éventuelle fonction de Président, de Président de commission, ou de membre du bureau de l'assemblée.

La collecte des données a été réalisée à partir de deux sources principales : une partie de ce recensement a été effectué par Patrick Debaere dans une étude des profils des conseillers datant de 1997. La consultation des arrêtés préfectoraux nominatifs de composition au recueil des actes administratifs a permis de compléter le matériau jusqu'en 1995 par ce mémoire de recherche, en complément avec les procès-verbaux conservés dans les archives du CESER Aquitaine. La difficulté principale résidait dans la prise en compte des réformes mentionnées

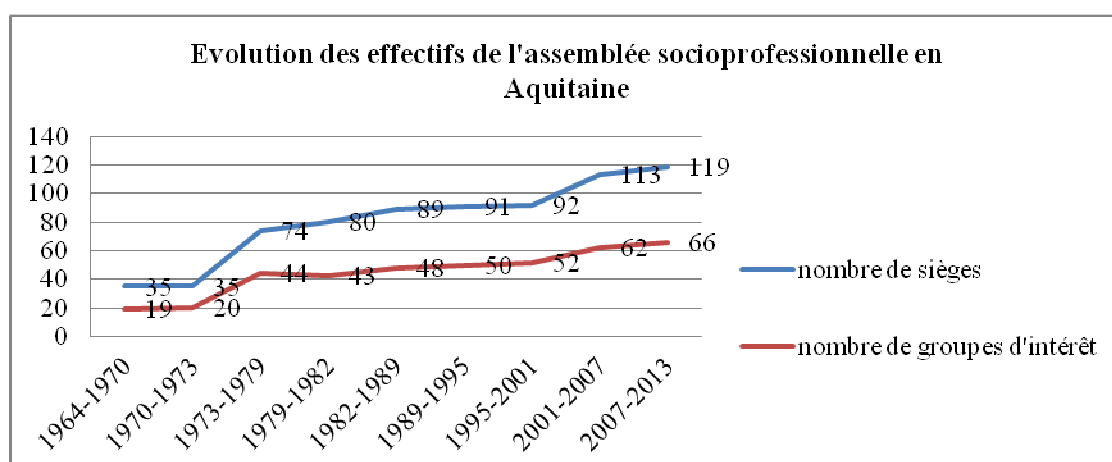
ont été amenés à partager un siège par accord avec une autre organisation, aucun n'a été formellement exclu de la composition une fois qu'il a obtenu de siéger à l'assemblée.

dans le premier chapitre : il a fallu par exemple reconstituer la division des conseillers par collège avant 1982 (date du passage d'une représentation organisée par secteurs à une division en trois collèges), ou s'adapter aux changements de dénomination des organisations pour retracer la continuité d'un renouvellement à l'autre.

Le traitement des données collectées a été organisé selon deux axes principaux : d'une part, cette base de données a servi à observer les évolutions dans la sélection des groupes d'intérêts obtenant un ou des sièges dans l'assemblée, par la comparaison de mandature à mandature des organismes mandataires de chaque conseiller. D'autre part, la longévité du personnel politique et les taux de renouvellement de l'assemblée ont été analysés à partir du calcul de la durée moyenne d'un mandat à l'assemblée, et l'identification des doublons signalant la reconduction d'un conseiller d'une mandature à l'autre.

La première évolution significative dans la composition de l'assemblée est un accroissement constant de ses effectifs à chaque renouvellement : les CoDER comptaient 35 conseillers socioprofessionnels, contre 119 conseillers dans la mandature 2007-2013. Cette augmentation du nombre des sièges a été s'est accompagnée d'un accroissement du nombre de groupes différents représentés depuis 1964. Le graphique ci-dessous met en évidence une assez nette diversification des organisations siégeant au CESER : de 19 groupes différents représentées dans les CoDER, on est passé à 66 dans le CESER actuel.

Graphique 1 : Evolution des effectifs de l'assemblée socioprofessionnelle en Aquitaine

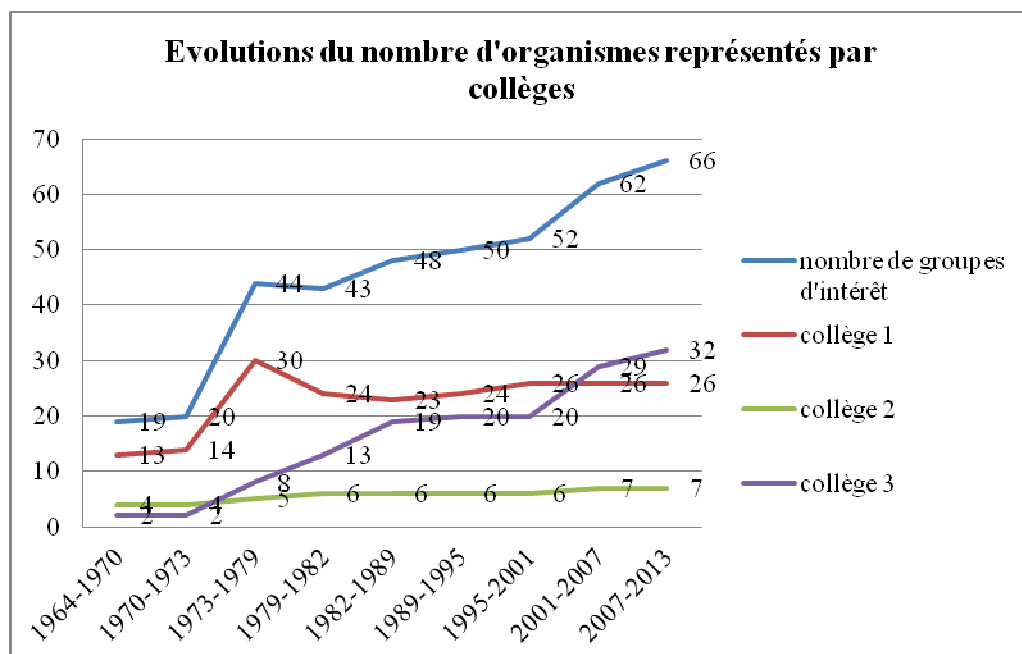


Sources : données de l'auteur

En premier niveau de lecture, se dégagent deux grandes périodes de diversification des groupes représentés dans l'assemblée : le passage des CoDER au Comités Economiques et Sociaux régionaux de 1973, et le renouvellement de mandature de 2001, tous deux marqués par l'inclusion d'une dizaine de nouvelles organisations. Paradoxalement, la réforme de composition de 1982, qui avait pour objectif principal de renforcer la représentation des organisations syndicales et structurait les conseillers en collèges plutôt qu'en secteurs économiques, semble avoir eu des effets relativement minimes. Les effectifs restent ainsi quasiment inchangés entre la mandature de 1979 et celle de 1982, en dépit des ambitions structurelles de la réforme des CESR au moment de la décentralisation régionale. Aussi, il apparaît clairement que le facteur principal de diversification des intérêts et d'inclusion de nouveaux groupes est l'augmentation du nombre de sièges disponibles : en 1973, avec la création d'une assemblée autonome de représentants socio-économiques, il a été matériellement possible de multiplier par deux le nombre de sièges disponibles. De la même façon en 2001, avec la décentralisation de la procédure de nomination passant sous l'autorité du préfet de région, l'effectif total du CESR est passé de 92 à 113 conseillers. Etant donné qu'une fois intégré dans la composition de l'assemblée, la pratique veut les groupes sont généralement reconduits lors des renouvellements suivants, l'inclusion de nouvelles organisations ne peut être réalisée qu'en augmentant les affectifs totaux de l'assemblée. La diversification des groupes représentés s'est essentiellement exercée dans le collège vie collective des CESER : la concurrence accrue des nouveaux groupes d'intérêts vis-à-vis des partenaires sociaux s'est assez directement traduite dans la composition des assemblées socioprofessionnelles. Alors que le nombre de groupes rassemblés dans le collège patronal et syndical est resté particulièrement stable depuis le renouvellement de 1982, les organismes regroupés dans le troisième collège ont été multipliés du simple au double en trente ans. L'examen longitudinal des compositions par collèges révèle une accélération de ce phénomène au cours des deux dernières mandatures. L'inclusion de nouveaux groupes liée à l'augmentation des effectifs de 2001 a essentiellement bénéficié à des groupes du collège trois (ou collège Vie Collective) , tendance renforcée par la réforme d'intégration de représentants des problématiques

environnementales dans la mandature 2007-2013, qui a ramené les effectifs du troisième collège à hauteur des deux premiers (soit 35% des sièges pour chacun).

Graphique 2 : Evolutions du nombre d'organismes représentés par collèges

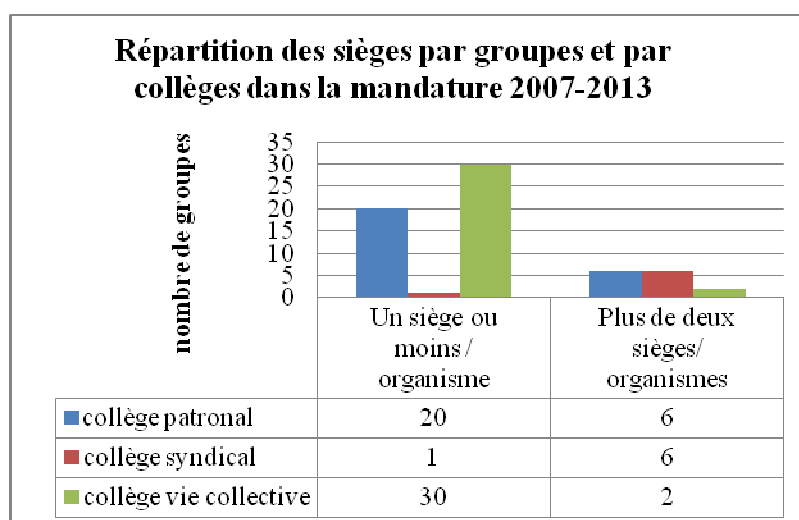


Sources : données de l'auteur

Les transformations contemporaines des relations entre l'Etat et les groupes d'intérêts, marquées par une marginalisation relative des groupes associées à la régulation « neo-corporatiste » au profit d'une pluralité de groupes aux intérêts divers, a donc bel est bien été traduite dans la composition des CESER. Les organisations autres que les partenaires sociaux ont effectivement négocié avec succès leur présence dans l'arène d'intermédiation avec la puissance publique. Il importe cependant de ne pas surestimer la portée de cette ouverture à un nouveau type d'organisations : si elles obtiennent effectivement le statut d'interlocuteur légitime de la Région, leur capacité à affecter les rapports de force au sein de l'assemblées sont très fortement limitées par le fait qu'il leur est rarement accordé plus d'un siège. Il arrive d'ailleurs fréquemment que plusieurs organismes soient contraints de partager un siège unique, et de régler par accord (ou en cas de conflit, par concertation avec le préfet de région) les modalités d'alternance entre leurs

représentants respectifs²⁸⁴. Les groupes d'intérêt récemment intégrés dans les CESER ont été ajoutés dans leur quasi-totalité au collège vie collective : on y compte en 2007 plus de groupes représentés que de sièges. Cette extrême fragmentation contraste fortement par comparaison avec un collège syndical qui divise 38 sièges entre 7 groupes. L'apparente diversité des organisations dans le collège 1 (38 sièges pour 28 organisations) masque elle aussi une division interne nettement moins marquée que dans le collège trois : le nombre important de groupes s'explique par la comptabilisation du représentant de chaque branche comme groupe autonome, alors que ces nominations se font par accord avec l'interprofessionnelle patronale. En regroupant tous les conseillers associés au MEDEF dans une même catégorie, et les conseillers issus de la représentation agricole dans une autre, on obtient un ratio de 38 sièges pour 15 groupes.

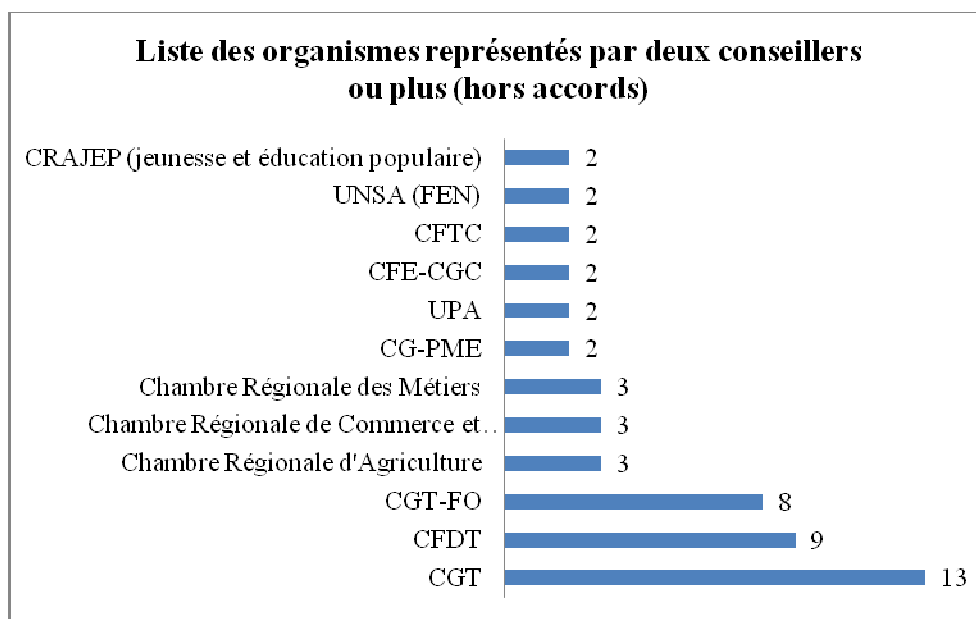
Graphique 3 : Répartition des sièges par groupes et par collèges dans la mandature 2007-2013



Sources : données de l'auteur

²⁸⁴ C'est par exemple le cas des représentants des associations de parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) et de la fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), qui partagent un siège unique au CESER : le représentant de la PEEP ayant siégé dans la mandature 2001-2007, c'est le représentant de la FCPE qui occupait le siège commun entre 2007 et 2013. Il peut également arriver que l'alternance intervienne en cours de mandature, au gré des accords et des disponibilités au sein de chaque organisation.

Figure 1 : Liste des organismes représentés par deux conseillers ou plus (hors accords)



Sources : données de l'auteur

Une telle répartition du nombre de siège par organismes est fondamentalement défavorable aux organisations du collège trois, qui peinent à développer des logiques d'alliances et de regroupements leur permettant de contrôler l'agenda de l'assemblée ou d'en maîtriser les ressources et les positions de pouvoir. Cet état de fait, signalé dès 1989 par Jacques Palard et Patrick Moquay, s'est trouvé renforcé par les réformes des dix dernières années : « face à deux collèges fortement structurés et assez clairement positionnés dans les débats publics, le troisième collège est un ensemble disparate et désarticulé »²⁸⁵. Ainsi, malgré une indéniable inclusion de nouveaux groupes dans la composition des CESER au fil des renouvellements, le faible nombre de sièges accordé à chaque nouvel entrant et la forte hétérogénéité du collège auquel ils sont affiliés limite l'impact de la diversification des groupes sur les rapports de forces internes. La division structurante entre les différents groupes reste l'opposition entre les organisations salariales et les organisations patronales.

²⁸⁵ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 44

1.2.2. Représenter les intérêts régionalisés ou les groupes d'intérêt de la région ?

Il existe un autre effet de distorsion lié à la procédure de nomination des conseillers, relatif à la représentation au sein de l'assemblée des différents territoires infra-régionaux, et tout particulièrement des départements. En Aquitaine, plus de 50% des conseillers désignés en 2007 résident et travaillent en Gironde, dont une écrasante majorité dans la métropole régionale. On compte respectivement 16% de conseillers des Pyrénées Atlantiques, 11% de la Dordogne et du Lot-et-Garonne, et 8% de conseillers originaires des Landes. Si cette pondération correspond approximativement à la répartition de la population régionale, elle surreprésente la Gironde (53% des conseillers pour 44% de la population régionale) au détriment des autres départements, tout particulièrement celui des Landes (8% de l'assemblée pour 12% de la population)²⁸⁶. Cette surreprésentation est perçue par un certain nombre des membres de l'assemblée comme un obstacle à une représentation fidèle de l'ensemble du territoire régional, et ce avec d'autant plus de virulence qu'ils ne sont pas eux-mêmes girondins. Cette affirmation peut cependant sembler paradoxale, dans la mesure où il n'est nullement fait mention dans les textes encadrant la composition des CESER de la nécessité représenter des territoires infrarégionaux ou de prendre en compte des équilibres départementaux dans la désignation des membres. Au contraire, « le lien territorial local est étranger, en principe, au mandat donné aux membres [du CESER] »²⁸⁷, puisque la représentation des organismes admis dans la composition est, a priori du moins, appréciée à l'aune de leur représentativité régionale. La diversification de la provenance géographique des conseillers n'est donc pas en soi une condition de la représentation du territoire régional. C'est ce qu'un conseiller

²⁸⁶ Ces calculs sont basés sur la composition de l'assemblée en 2012. Les pourcentages avancés sont ainsi légèrement différents de ceux calculés par le CESER en 2007, au moment du renouvellement de la mandature (11% de conseillers issus des trois départements des Landes, du Lot-et-Garonne et de la Dordogne) : l'écart s'explique essentiellement par les remplacements de conseillers en cours de mandature et l'alternance dans le cas de certains sièges partagés.

²⁸⁷ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 53

girondin met en avant lorsqu'il indique agréger les préoccupations de l'ensemble des unions départementales de son organisation : « je suis un responsable d'union régionale, je ne me vis pas comme un conseiller girondin ... on doit porter des questions qui relèvent de l'ensemble de la région ».

Il n'en demeure pas moins que l'équilibre entre les départements d'origine des conseillers reste une préoccupation importante pour ses membres. De façon plus ou moins explicite, elle fait partie de l'ensemble des critères officieux qui président à la détermination de la composition de l'assemblée et de chacune de ses instances de travail : les subtils jeux d'équilibre qui tentent de concilier la représentation des groupes, des secteurs d'activité, des générations et des genres intègrent également, dans une certaine mesure (et avec un succès tout relatif), la dimension des équilibres départementaux. Au contraire des exigences de parité ou de rajeunissement de l'assemblée, la provenance géographique des conseillers n'est pas un critère individuel sur lequel les récentes circulaires d'application destinées au Préfet ont formellement insisté. Il est néanmoins officieusement pris en compte au moment de la nomination des personnalités qualifiées notamment : ainsi un directeur souligne qu'au moment de l'intégration de la dimension environnementale au CESER, il a « *rappel[é] un certain nombre de principes, [...] celui de ne pas avoir six représentants du département de la Gironde : si les quatre organisations avaient toutes donnés un nom de girondin et que le préfet lui-même dans les deux personnalités qualifiées qu'il propose avait suggéré deux girondin, bon ben ça fait partie des choses qu'on rappelle* ». Ce critère d'équilibre territorial est également pris en compte par les groupes en amont de l'arrêté de composition final : il est ainsi tout à fait frappant de constater que pour chaque organisation disposant de plus de deux sièges dans l'assemblée, au moins trois des cinq départements de l'Aquitaine sont représentés. La surreprésentation des girondins tient essentiellement au fait que ce type d'équilibre est impossible à mettre en œuvre pour les organismes ne disposant que d'un unique siège dans l'assemblée, et qui tendent donc pour des raisons de commodités à nommer des girondins ou des bordelais pour les représenter à l'assemblée. Dans le cas des groupes disposant de plus de trois conseillers (c'est-à-dire les unions régionales CGT, CFDT et CGT-FO), et en dépit d'une assez nette majorité de conseillers

girondins, il existe un principe officieux de représentation de l'ensemble des unions départementales au CESER. La CGT notamment en a fait un principe déterminant de la sélection de ses membres pour occuper un siège dans l'assemblée : d'après l'un de ses conseillers, après avoir pris en compte la diversité des origines professionnelles et les exigences de parité, *« on s'efforce dans l'organisation de représenter les territoires tels qu'ils sont. C'est à dire qu'on va demander aux unions départementales de désigner des camarades. On ne va pas choisir par exemple, tous les gens du Lot et Garonne sous le prétexte que le secrétaire du comité est du Lot et Garonne, il ne va pas choisir que des copains à lui. On essaye de faire en sorte que les territoires soient équitablement représentés »*. L'importance de la représentation des espaces infra-régionaux est également visible dans le poids que les conseillers accordent à leur département d'origine pour s'identifier entre eux, et dans la place que l'appartenance infra-territoriale prend dans la mise en scène de leur identité aux yeux de leurs pairs. En 2007, un certain nombre de trombinoscopes ont été mis à disposition des conseillers en début de mandature, pour leur permettre d'identifier plus facilement leurs interlocuteurs dans l'assemblée. Le premier les regroupait par collège, le second par commissions de travail, et le troisième détaillait la liste des membres par département, soulignant bien par là l'importance de l'identité ou le l'étiquette infra-régionale. L'origine géographique des conseillers est par ailleurs souvent affirmée conjointement avec leur identité organisationnelle dans leurs interventions en séance plénière ou dans les débats de commissions : on ne compte plus les discours mettant en scène des locutions en langues régionales ou introduites par le rappel d'un lien au terroir ou au territoire. Elle sert également de point de référence dans les dynamiques de socialisation au sein de l'assemblée. Ainsi un conseiller du collège patronal mettra en avant les rapports d'amitié qu'il a développés avec un délégué syndical, sur la base de leur origine commune : *« je suis très fier d'avoir des amis parmi les syndicalistes, j'espère que c'est réciproque pour eux.[...] Je ne veux pas galvauder le mot amitié, mais avec [untel], un bon basque, [...] depuis des années, même depuis qu'il a quitté le CES, on va tous les ans faire une feria à Mont de Marsan avec des copains à lui. »*

Ces efforts de prise en compte des équilibres entre les différents territoires de la Région (ou, en creux, la polémique autour de la surreprésentation de la métropole régionale), soulignent la difficulté à représenter dans l'assemblée des groupes d'intérêts véritablement régionalisés. La question d'une juste représentation des départements ne se poserait pas avec tant d'acuité si les groupes au titre desquels les conseillers sont nommés portaient des intérêts agrégés et formulés à l'échelle de la Région : en d'autres termes, si les unions, comités ou fédérations régionales qui nomment formellement les conseillers du CESER étaient en capacité de porter des intérêts territorialisés. L'importance que revêt l'appartenance à un département (ou à un territoire local spécifique) dans la mise en scène du rôle de conseiller témoigne d'une régionalisation limitée du mandat représentatif des conseillers, et des groupes inclus dans la composition du CESER. Cette régionalisation des groupes, et, partant, des intérêts qu'ils agrègent et défendent, ne saurait en effet se réduire à la simple existence de structures organisationnelles régionales, ou aux stratégies d'entrisme dans les arènes de concertation avec la puissance publique décentralisée. Les nombreux travaux consacrés à la capacité politique des différentes formes de gouvernement régional en Europe²⁸⁸ ont tous posé un diagnostic relativement similaire : l'émergence d'une forme autonome de gouvernance régionale, entendue au sens de P. Le Galès comme une double capacité à intégrer les intérêts locaux, les organisations et les groupes sociaux dans l'espace régional, mais également à les représenter à l'extérieur de cette arène et à développer des stratégies communes en leur nom²⁸⁹, est loin d'être la norme dans les territoires régionaux européens et français. La mobilisation des groupes d'intérêt et des acteurs sociaux-économiques au sens large dans un système de croyances, de normes et de valeurs dépassant le simple cadre d'interactions stratégiques avec l'échelon de gouvernement régional y fait

²⁸⁸ Pour ne citer que quelques uns d'entre eux réunissant des contributions plus particulièrement centrées sur la capacité politique des Régions françaises : Romain PASQUIER, *La capacité politique des régions : une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, 227 p, ou encore Patrick LE GALES, Christian LEQUESNE (éd.) : *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte, Paris, 1997, 302 p, Michael KEATING, John LOUGHLIN (éd.), *The political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass, 1996, 491 p. Emmanuel NEGRIER, Bernard JOUVE : "Que gouvernent les Régions d'Europe ?" *Échange politique et mobilisations régionales*". L'Harmattan, Logiques Politiques, Paris, 1998

²⁸⁹ Patrick LE GALES, « Gouvernement et gouvernance des régions, faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations » dans Patrick LE GALES et Christian LEQUESNE (eds.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 302.

davantage figure d'exception²⁹⁰ : le cas français n'échappe pas aux difficultés des gouvernements régionaux à structurer des compromis sociaux à leur propre niveau.

Aussi les groupes représentés dans le CESER ne sont-ils pas territorialisés, dans le sens où ils construiraient leurs représentations des problèmes publics et formuleraient leurs objectifs dans le cadre de l'institution régionale. Michael Keating a proposé trois dimensions pour apprécier la territorialisation des groupes d'intérêts sur un territoire donné²⁹¹ : une dimension organisationnelle, qui concerne la présence de structures à l'échelle de la région pour chaque groupe d'intérêt, une dimension relationnelle ensuite, d'interactions stabilisées entre groupes sectoriels et gouvernement régional, et enfin une dimension cognitive de construction des représentations collectives à l'échelle régionale. Telle qu'elle est définie par le processus de composition de l'assemblée, la définition de la représentativité régionale d'un groupe en vigueur dans les CESER reflète uniquement ces deux premières dimensions (on voit d'ailleurs mal comment la dimension cognitive de la territorialisation d'un groupe pourrait être mesurée et construite en critère de sélection pour établir les arrêtés de composition). On l'a vu, une grande part de la sélection des groupes et de la distribution des sièges repose sur leur capacité à s'insérer dans une négociation multi-niveaux, et à mobiliser les réseaux et les relations qu'ils entretiennent avec le décideur public, régional ou non. A la prise en compte de l'aspect relationnel, s'ajoute une forme d'appréciation de la régionalisation organisationnelle des groupes dans la procédure de composition : lors de l'intégration des organisations spécialisées sur les questions environnementales notamment, la faiblesse endémique de l'échelon régional de certains groupes a en effet empêché leur inclusion dans l'assemblée. Trop fortement localisées, un certain nombre de candidatures ont ainsi été rejetés en raison d'un « *manque de représentativité régionale* », comme l'indique l'un des directeurs de CESER consulté par le SGAR au moment de la réforme : « *au final il fallait arbitrer entre tel et tel, entre ceux qui à notre sens n'avaient pas la représentativité du tout, parce qu'une association qui est candidate, qui existe, mais qui a 30 membres, est-ce qu'elle a une surface régionale ? [...] Bien sûr,*

²⁹⁰ R. PASQUIER, *La capacité politique des régions*, op. cit. p28.

²⁹¹ M. KEATING, *Capacité politique*, in Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 52- 57.

représentativité régionale ça ne veut pas dire qu'on existe forcément dans les cinq départements ou qu'on a cinquante, ou soixante membres : une organisation qui n'existerait pas dans un des cinq départements ça ne lui enlèverait pas nécessairement son caractère régional, mais au moins elle n'est pas dans une localité anti ou pro tel projet ».

Patrick Moquay et Jacques Palard avaient déjà signalé en 1989 que les stratégies des groupes au sein de l'assemblée consultative, et leur degré de maîtrise de ses positions de pouvoir et de son agenda, différaient sensiblement en fonction « de la capacité dont elles ont fait preuve de se doter d'un échelon régional adapté au jeu institutionnel »²⁹² : ils soulignaient ainsi le contraste entre les groupes d'intérêts agricoles coordonnées par la chambre régionale d'agriculture, et un milieu patronal peu ou mal structuré au niveau régional, et dans une certaine mesure entre une CFDT régionalisée plus précocement que la CGT. La régionalisation organisationnelle des groupes, bien qu'elle soit prise en compte dans les critères de sélection, est encore aujourd'hui inégalement répartie selon les groupes et les secteurs d'activité. La simple présence à l'échelle régionale d'un organisme suffit à satisfaire les critères de représentativité régionale de la procédure de composition, mais le degré d'autonomie des instances régionales représentées au CESER vis-à-vis de leurs subdivisions départementales ou de leurs directions nationales est loin d'être avéré pour la majorité des groupes. Ainsi les unions régionales des organisations interprofessionnelles de salariés sont-elles largement soumises aux directives formulées dans les confédérations nationales, et fortement limitées dans leurs attributions fonctionnelles par la prévalence des comités ou unions départementales. Il est également tout à fait révélateur de constater que les chambres de commerce et d'industrie n'ont que fort récemment adopté des chambres de commerce et d'industrie régionales aux pouvoirs conséquents, et qu'à la notable exception des groupes d'intérêts agricoles, les organismes consulaires ont traditionnellement concentré la prise de décision et l'opérationnalisation de leurs missions dans les organisations départementales²⁹³.

²⁹² J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 90

²⁹³ Olivier MERIAUX, « Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique » dans Bernard JOUVE, Philippe WARIN et Vincent SPENLEHAUER (eds.), *La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2000 .

Le degré de régionalisation organisationnelle des groupes constituant le troisième collège, pour autant qu'il soit possible de caractériser un ensemble aussi hétérogène, est quant à lui limité par le poids des fédérations nationales auxquelles appartiennent les associations, ou par la prédominance d'une structure centrale localisée sur un petit territoire. Aussi apparaît-il assez clairement que conseillers nommés dans les CESER, s'ils sont formellement désignés par et au sein d'instances régionales, ne sont pas nécessairement porteurs d'intérêts régionalisés, perçus et formulés dans le cadre de la Région : la faiblesse organisationnelle des groupes au niveau régional limite fortement la dimension cognitive de la régionalisation des intérêts. Sans souscrire au constat extrême de Giorgi Pastori d'une « région sans régionalisme » dans laquelle l'articulation des intérêts passe uniquement par les groupes nationaux²⁹⁴, force est de constater que les CESER ne représentent pas des groupes ou des intérêts régionalisés, mais des groupes existant sur le territoire régional et dont le degré de territorialisation est extrêmement hétérogène selon les secteurs de politique publique, et selon le type de groupes.

1.2.3. Permanence dans la sélection du personnel politique

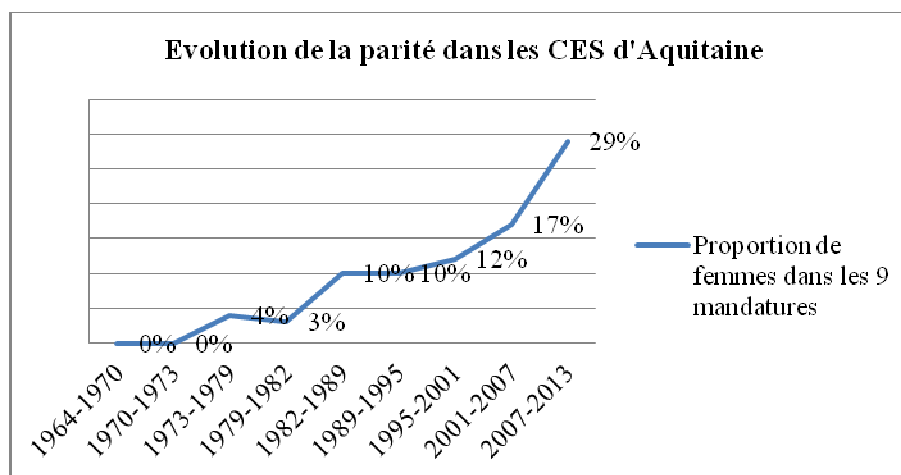
L'examen des évolutions dans la composition de l'assemblée socioprofessionnelle en Aquitaine fait également apparaître une grande permanence dans la composition de l'assemblée, non plus en ce qui concerne les groupes accédant au statut représentatif, mais au niveau des individus qu'elles désignent pour occuper leurs sièges. Les spécificités de la procédure de composition de l'assemblée tendent à produire un certain nombre de rigidités face aux objectifs de rajeunissement de l'assemblée ou de parité homme-femme dans les désignations, et plus largement à limiter le renouvellement des individus occupant les sièges de conseillers au CESER.

Les données sociodémographiques récoltées par Patrick Moquay et Jacques Palard sur les conseillers du Comité économique et social d'Aquitaine en 1989

²⁹⁴ Michael KEATING, « Capacité Politique » dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (eds.),

sont ici fort précieuses : elles permettent de souligner la continuité d'un certain nombre de caractéristiques individuelles des conseillers de l'assemblée (en terme de genre, de classes d'âge, de niveau de diplôme ou d'activité professionnelle), qui ont pu être perçues comme des obstacles à sa représentativité régionale. L'affirmation de 1989 selon laquelle « à sa forte prédominance masculine, on doit ajouter que le Comité économique et social d'Aquitaine est avant tout une assemblée d'âge mûr »²⁹⁵ est encore très largement valable aujourd'hui : malgré une féminisation de l'assemblée en progression constante, notamment grâce aux nominations dans les organismes du collège 2 et 3, la parité homme-femme dans les CESER reste loin d'être atteinte. Le recensement effectué en 2007 à l'occasion d'un rapport du Conseil économique et social confirme que cette tendance ne se limite pas au cas Aquitain, dont le nombre de femmes est d'ailleurs supérieur à la moyenne nationale de 16,4 % (375 femmes sur 2 282 conseillers)²⁹⁶. Le graphique ci-dessous présente l'évolution du nombre de femmes dans l'assemblée depuis le premier CoDER de 1964 :

Graphique 4 : Evolution de la parité dans les CES d'Aquitaine



Sources : données de l'auteur

Dictionnaire des politiques territoriales, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 52- 57. p 53

²⁹⁵ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 49.

²⁹⁶ CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, Paris, 2007.

Si la féminisation des effectifs a progressé, le rajeunissement des conseillers tel que préconisé par les circulaires ministérielles et les injonctions préfectorales aux organismes mandataires est quant à lui quasi inexistant. La mandature 2007-2013 était marquée par une prédominance assez nette des hommes dans la tranche d'âge des 45-64 ans, et une forte surreprésentation des conseillers de plus de 64 ans. Déjà fortement affirmée dans la composition de 1988, où ils représentaient plus deux tiers des effectifs, les individus entre 45 et 64 ans ne constituaient plus que 45% de la mandature 2007-2013. La part des personnes de plus de 64 ans, en revanche, avait sensiblement augmenté, puisqu'elle représentait 47% de l'assemblée en 2007 contre un peu moins d'un tiers en 1988. Les moins de 44 ans, quant à eux, constituent une minorité dans la composition de 1988 comme de 2007 : d'un peu moins de 10%, ils passent dans la mandature de 2007 à 3% des effectifs totaux²⁹⁷.

L'absence de parité et la moyenne d'âge élevée de l'assemblée ne recèlent cependant pas une surprise majeure compte tenu de la procédure de nomination de ses membres : dans leur très grande majorité, les conseillers sont élus ou désignés au sein des structures régionales à qui ont été attribués les sièges par le premier arrêté préfectoral de nomination. La composition de l'assemblée, et tout particulièrement son faible taux de féminisation, reflète ainsi assez directement les caractéristiques sociodémographiques des membres de certains groupes, et les différentes formes d'inégalités de genre à l'intérieur même de leurs instances de direction. La parité représente un défi important pour les organisations patronales ou agricoles, dans la mesure où leurs adhérents sont majoritairement masculins et où leurs instances dirigeantes n'ont que très tardivement souscrit à des objectifs de parité. Dans le CESER Aquitaine, comme d'ailleurs dans l'ensemble des assemblées régionales, le collège 1 est celui qui totalise les plus faibles taux de féminisation²⁹⁸ : elles n'ont représenté qu'1% des effectifs totaux jusqu'au

²⁹⁷ Il faut bien entendu prendre en compte un effet générationnel dans l'évolution de ces chiffres, et les analyser à la lumière de la norme de deux mandats successifs de six ans chacun dans l'assemblée : la mandature nommée en 2007 a reconduit près de 40% des conseillers de la mandature précédente, ce qui explique la part importante des conseillers de plus de 64 ans. En l'absence de données précises sur l'état civil de l'ensemble des conseillers depuis 1964, on se bornera ici à observer une nette prédominance des classes d'âges élevés au détriment des moins de 44 ans, et à souligner la difficulté à satisfaire aux critères de rajeunissement promus par les circulaires ministérielles.

²⁹⁸ En 2007, le recensement effectué par le CES indiquait que du point de vue des effectifs agrégés au niveau national, « le premier collège (entreprises et activités non salariées) est le moins féminisé avec 45 femmes sur 758, soit 5,9 % », (Conseil économique et social, *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, op. cit. p 19).

renouvellement de 2007, où la pression de l'autorité préfectorale a permis d'atteindre environ 6% de femmes du collège patronal dans l'assemblée. Les organisations syndicales, quant à elles, connaissent une difficulté assez similaire dans la faiblesse de la part des adhérentes aux différentes confédérations. Les données disponibles²⁹⁹ indiquent des taux de féminisations chez les salariées syndiquées assez disparates selon les confédérations, qui traduisent bien souvent la nature de l'implantation syndicale de chaque centrale : forte présence du secteur tertiaire pour la CFDT, des grandes entreprises et du secteur public pour la CGT et la CGT-FO, des catégories cadres à la CGC... Le taux de féminisation supérieur de leurs délégations au CESER (les femmes du collège 2 représentent un peu plus du dixième des membres de l'assemblée) reflète néanmoins l'introduction « d'actions positives » en faveur de la parité ou d'une plus grande mixité, particulièrement au sein de la CFDT et de la CGT (les autres centrales s'étant montrées fortement réticentes à toute forme de coercition en la matière)³⁰⁰. Le troisième collège, quant à lui, totalise des taux de féminisation un peu inférieurs au deuxième collège en Aquitaine (7,6% des conseillères appartiennent au collège 3, contre 11% au collège 2 dans la mandature de 2007) : ce nombre relativement bas de conseillères parmi les représentants de la vie collective reflète mal les récentes évolutions dans la féminisation des adhérents et de l'accès aux responsabilités du monde associatif³⁰¹. La progression de la mixité dans les instances dirigeantes des organismes du collège trois est néanmoins très inégale selon les groupes³⁰², et le respect de la parité y est de surcroît fortement limité par le fait que ces organismes ne disposent

²⁹⁹ Les données sur lesquelles on se base ici sont extraites d'un rapport d'enquête et d'un questionnaire adressé aux individus syndiqués par le Conseil économique et social en 2000 dans le cadre de l'élaboration d'un de ses rapports (*Ibid.*)

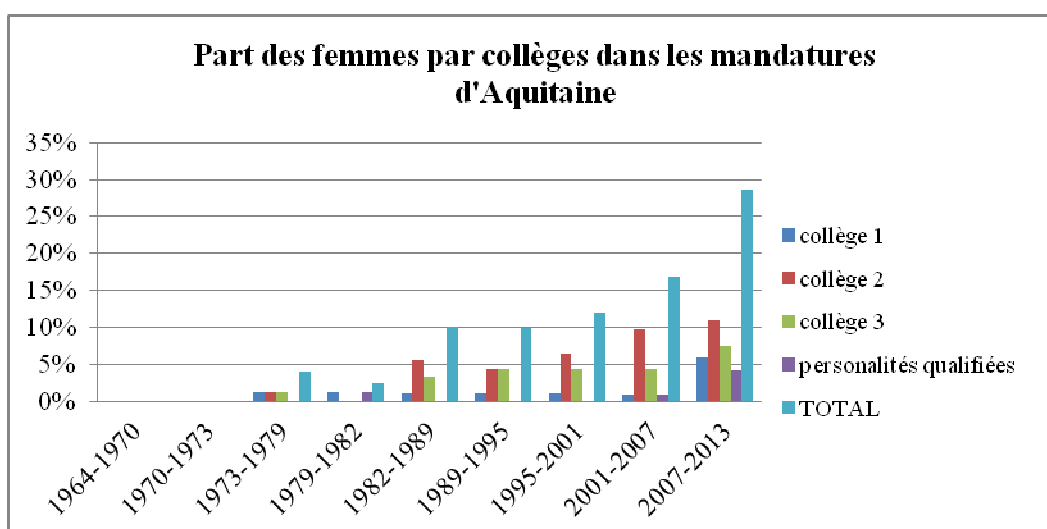
³⁰⁰ Rachel SILVERA, « Le défi de l'égalité hommes/femmes dans le syndicalisme », *Mouvements*, 15 janvier 2006, vol. 43, n° 1, p. 23- 39.

³⁰¹ Une récente étude de Muriel Tabariès et Viviane Tchernonog a permis de compléter les données de l'enquête permanente sur les conditions de vie des ménages menée par l'INSEE en 2004. Elles y soulignent un taux plus élevé de femmes présidentes (38 % contre 31 % en moyenne) et de femmes dirigeantes (49 % contre 46 %) dans les associations les plus récentes (surtout celles créées après 1990), cette progression féminine s'expliquant également par une ouverture des associations et notamment de leurs instances dirigeantes à des catégories socioprofessionnelles plus diversifiées en particulier professions libérales, employés et étudiants. Muriel TABARIES, Viviane TCHERNONOG, *Gouvernance des associations. La montée des dirigeantes : évolutions structurelles, évolutions sociétales ?*, Matisse CNRS, mars 2004, http://matisse.univ-paris1.fr/associations/femmes_associations.pdf [consulté le 26 mars 2012]

³⁰² « En 2005, les hommes sont très majoritairement présidents d'associations en lien avec la chasse et la pêche (97 %), le sport (83 %) ou la vie professionnelle et l'engagement militant (80 %). Les présidences féminines progressent dans l'humanitaire (47 %), la santé (44 %), la culture et les loisirs (38 %), mais aussi la défense d'intérêts économiques : 12 % en 2003 mais 30 % en 2005. D'une manière générale, c'est dans le secteur de l'action sociale que les femmes ont le plus investi les instances dirigeantes ». Conseil économique et social, *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, op. cit. p70

généralement que d'un siège unique à l'assemblée : dans ces conditions, le genre de l'individu désigné peut difficilement intégrer les injonctions à la féminisation de l'assemblée et satisfaire aux autres exigences (électorales, territoriales, mais aussi purement pratiques) de la procédure de nomination. Enfin, le collège 4 demeure le collège le plus féminisé dans l'ensemble des CESER de France (près de 40% de femmes en 2007³⁰³), indiquant bien à quel point la nomination des personnalités qualifiées sert à rétablir les déséquilibres issus de la nomination interne des conseillers des trois premiers collèges.

Graphique 5 : Part des femmes par collèges dans les mandatures d'Aquitaine



Sources : données de l'auteur

La difficulté à abaisser la moyenne d'âge des conseillers en dépit des injonctions ministérielles et préfectorales répétées tient également aux contraintes systémiques qui pèsent sur la procédure de désignation des conseillers. Tout d'abord parce que la sélection interne des membres des groupes mandatés au CESER favorise les individus qui y occupent une position dominante ou un statut permanent dans les instances de décisions, et qui ont donc déjà construit une carrière ou accumulé une expérience au sein de leurs organisations. Pour des raisons pratiques liées à la disponibilité des individus, il y a également une assez nette tendance à nommer des conseillers ayant atteint l'âge de la retraite dans un

³⁰³ Ibid, p 19

certain nombre d'organismes tous collèges confondus. L'âge moyen des conseillers de l'assemblée est par ailleurs indissociable des taux de renouvellement de l'assemblée : la norme étant généralement d'effectuer deux mandats consécutifs de six ans chacun, et le taux de renouvellement ne dépassant généralement pas les 50% de l'assemblée, il y a un effet mécanique d'élévation de l'âge des conseillers sur deux ou trois mandatures consécutives. La difficulté à atteindre la parité et le rajeunissement des effectifs ont d'ailleurs tendance à se cumuler : les femmes nommées à l'assemblée ont parfois fait preuve d'une grande longévité dans l'assemblée socioprofessionnelle, leur organisme peinant à leur trouver une successeuse au sein de leurs rangs. Ainsi la représentante des femmes chefs d'entreprise dans la mandature de 2007 fait partie de l'assemblée depuis 1973, et a donc effectué sept mandats consécutifs. Cette dernière impute sa longévité à la volonté de conserver un siège pour son organisation dans la composition malgré le manque de candidates à sa succession : *« Moi ça fait un moment que j'aurais dû être remplacée. [...] Maintenant le poste y est et si quelqu'un veut le prendre... à chaque renouvellement on risquait de le perdre, comme c'est arrivé en Côte d'Azur. Elles l'ont perdu parce qu'il y avait une personne qui était là comme moi depuis longtemps [...], et à force de discuter, elles ont perdu le poste parce que elles n'ont pas envoyé de candidat au Préfet à temps »*. Une autre conseillère fait état de la même dynamique : *« à la prochaine mandature, je m'en vais, je suis la seule femme [de la délégation au CESER] et ils [les membres de son union régionale] s'arrachent les cheveux car il faut désigner une femme pour me remplacer ! »*.

L'étude des niveaux de diplôme et de l'activité professionnelle des membres du CESER permet de compléter le profil type du conseiller. Si le délégué au CESER est en premier lieu un homme (91% des conseillers nommés depuis 1964 sont de sexe masculin), de plus de 44 ans (la moyenne d'âge de l'assemblée aquitaine en 2012 était de 64 ans), on peut ajouter que son niveau de diplôme est relativement élevé : près des deux tiers des conseillers ont un niveau de diplôme supérieur ou égal à Bac + 3, et les titulaires d'un diplôme universitaire ou de grandes écoles de niveau Bac + 5 représentent plus de 15% de l'assemblée. Enfin,

on signalera une part importante de conseillers titulaires d'un doctorat (15% des effectifs totaux), imputable au nombre significatif d'universitaires et de médecins même en dehors de la représentation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des professions libérales³⁰⁴. La répartition des conseillers par catégories socioprofessionnelles, sur la base de la nomenclature INSEE, dessine une assemblée quelque peu en décalage avec les proportions que l'on pourrait attendre d'une assemblée désignée sur la base de l'occupation professionnelle de ses membres : en effet, on trouve dans la mandature de 2007 près de la moitié des conseillers dans la catégorie des cadres et des professions intellectuelles supérieures (contre 16% en 1988), et une nette minorité des ouvriers, employés et agriculteurs (moins de 5% pour chaque catégorie). Si les artisans commerçants et chefs d'entreprise représentent 15% des individus, principalement issus du collège 1, les collèges 2 et 3 qui en 1988 totalisaient une part importante d'employés et d'ouvriers sont aujourd'hui davantage composés d'individus appartenant aux professions intermédiaires³⁰⁵, chiffre qu'il faut d'ailleurs mettre en relation avec le nombre d'enseignants du primaire et du secondaire dans le collège syndical et associatif. Enfin, on signalera que 43% des conseillers déclarent être retraités, et 4% ne pas exercer d'activité professionnelle principale. Au final, l'assemblée économique et sociale présente les mêmes caractéristiques que les assemblées politiques, régionales ou nationales³⁰⁶ : faible représentation des femmes, surreprésentation des classes âgées, des diplômés et des catégories socioprofessionnelles dominantes. Sa composition, faite d'organismes souvent axés sur la représentation de la profession, fait néanmoins apparaître ces caractéristiques sur un mode légèrement atypique : la prédominance du secteur

³⁰⁴ Ainsi ces deux professions sont fortement présentes chez les délégués du troisième et quatrième collège : le nombre de médecins est lié à la représentation du secteur sanitaire et social et aux associations en rapport avec les questions de santé publique, quand les universitaires sont sollicités en vertu de leur expertise (environnementale, économique, démographique...) en tant que personnalités qualifiées.

³⁰⁵ Les pourcentages retenus pour les catégories socioprofessionnelles résultent des 92 réponses au questionnaire administré aux conseillers du CESER Aquitaine (pour 119 conseillers).

³⁰⁶ Voir par exemple Louis CHAUVEL, « L'âge de l'Assemblée (1946-2007). Soixante ans de renouvellement du corps législatif : bientôt, la troisième génération », *La Vie des idées*, 22 octobre 2007. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/L-age-de-l-Assemblee-1946-2007,81.html>, [consulté le 16 juillet 2014] Abel FRANCOIS et Emiliano GROSSMAN, « Qui sont les députés de la V^e République ? », 22 octobre 2007. ISSN : 2105-3030. URL : <http://www.laviedesidees.fr/L-age-de-l-Assemblee-1946-2007,81.html> [consulté le 16 juillet 2014], ou Éric KERROUCHE et Anne-Sophie BEHM, « Les anonymes de la République », *Pôle Sud*, 1 décembre 2013, vol. 39, n° 2, p. 127- 140. ou encore Olivier COSTA et Eric KERROUCHE, « Representative roles in the French National Assembly: The case for a dual typology? », *French Politics*, septembre 2009, vol. 7, n° 3-4, p. 219- 242.

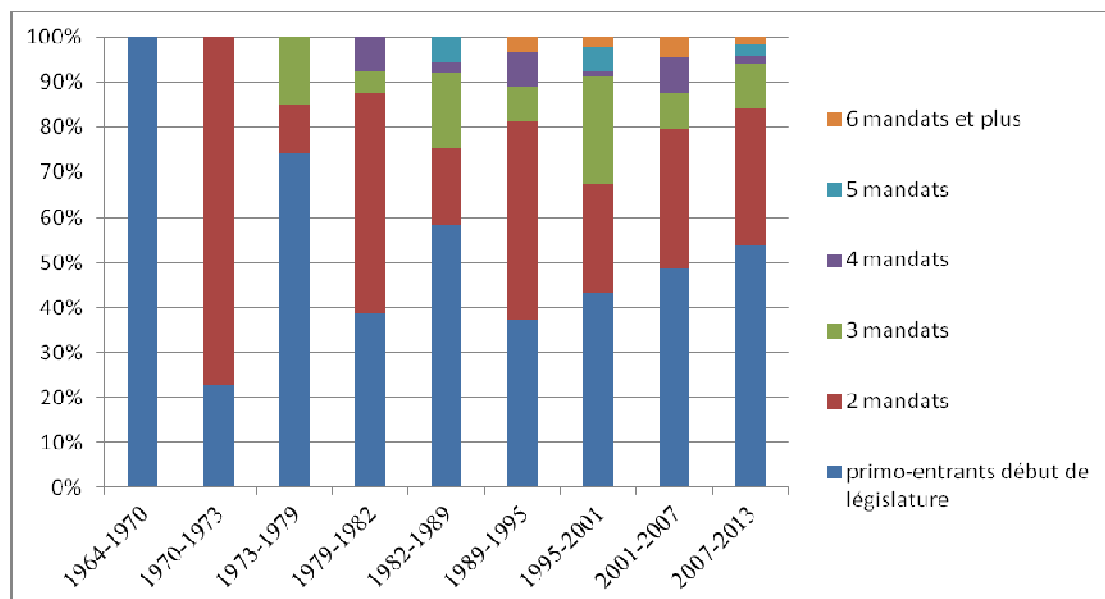
privé notamment contraste assez fortement avec la répartition professionnelle des assemblées politiques.

Le renouvellement de l'assemblée n'échappe pas à cette règle : on constate dans les mandatures successives des instances de représentation des intérêts une assez forte longévité des conseillers, et des taux de renouvellement qui excèdent rarement les 50%. Souvent dénoncée comme faisant obstacle à la représentativité de l'assemblée³⁰⁷, l'enchaînement des mandats est néanmoins une condition importante du fonctionnement de l'assemblée : les économies d'apprentissage rendues possibles par la présence de conseillers doublant ou triplant leur mandat sont nécessaires au processus de rédaction des avis et des rapports en début de mandature. Malgré les réformes de la procédure de composition, l'évolution des critères de représentativité, et les transformations des relations entre l'Etat et les groupes d'intérêt, les conseils économiques et sociaux régionaux sont finalement caractérisés par une importante permanence de leur personnel politique. Ceci est imputable aux importantes barrières à l'entrée dans l'assemblée constituées par la multitude de critères produits par la négociation, et qu'il faut satisfaire pour conserver les différents équilibres internes. Il existe finalement sur le territoire régional un nombre fini d'organismes en capacité de négocier leur présence dans la composition de l'assemblée, et une réserve limitée d'individus au sein de ces groupes susceptibles de vouloir et de pouvoir satisfaire aux différents critères de la procédure de nomination. La conséquence principale des fortes contraintes qui pèsent sur la désignation des individus réside dans l'extrême longévité d'une minorité de conseillers qui occupent des positions de pouvoir dans l'assemblée, plus que dans la faiblesse de ses taux de renouvellement. La figure ci-dessous présente l'ancienneté en nombre de mandats pour chaque mandature, à compter de la nomination en 1964 du CoDER (qui ne prend en considération que les représentants socioprofessionnels de cette assemblée mixte). Tous les conseillers de cette première mandature sont donc considérés comme débutants, ou primo-entrants à l'assemblée. De façon générale, sont considérés comme primo-entrants

³⁰⁷ A titre d'exemple, on citera un conseiller pour qui ce n'est pas tant l'âge avancé des membres de l'assemblée qui pose problème, mais le manque de renouvellement des représentants de certains organismes : « *il ne faut pas y rester ad vitam aeternam au CESER. Deux mandats de six ans, c'est déjà pas mal. Pourquoi pas des gens de 80 ans, mais il faut pas y rester 40 ans !* »

les conseillers effectuant leur premier mandat à l'assemblée, qu'ils soient nommés au moment du renouvellement global de l'assemblée ou en cours de mandature pour remplacer un conseiller sortant (ces renouvellements qui interviennent en marge de la procédure générale de composition peuvent constituer près de 30% des nominations totales pour une mandature).

Graphique 6 : Rang du nombre de mandats effectués par mandature en Aquitaine



Sources : données de l'auteur

Comparés aux taux de renouvellement qui ont pu être observés à l'assemblée nationale sous la V^e république³⁰⁸, les chiffres observés dans l'assemblée consultative d'Aquitaine ne sont pas particulièrement bas : de façon générale, le CES tend à se renouveler un peu plus fortement à chaque renouvellement que l'assemblée parlementaire à chaque nouvelle législature³⁰⁹. Les trois premières mandatures ont été marquées par des taux de renouvellements atypiques, essentiellement liés aux réformes profondes des institutions régionales et de l'assemblée consultative : une majorité des conseillers socioprofessionnels du premier CoDER ont été reconduits pour la courte mandature de 1970-1973, et les

³⁰⁸ La comparaison avec les taux de renouvellement d'une assemblée politique, qui plus est nationale, ne vise pas tant à introduire un parallèle entre deux institutions dont les fonctions, les dynamiques de désignation et l'échelle diffèrent énormément, qu'à offrir des repères indicatifs pour apprécier les données récoltées en Aquitaine. Il existe peut de travaux de sociologie des conseillers régionaux, ou de données disponibles sur la durées des mandats dans les assemblées délibérantes régionales.

73% de nouveaux entrants au renouvellement suivant sont essentiellement imputables à la séparation de la représentation politique et de la représentation socioprofessionnelle dans une assemblée autonome, qui a mécaniquement doublé le nombre de sièges disponibles au CES. Dans une moindre mesure, le phénomène s'est reproduit en 1982 au moment de l'organisation des conseillers par collèges et de l'inclusion d'une plus forte représentation des organismes syndicaux et associatifs : les 58% de nouveaux entrants sont partiellement imputables à une légère augmentation du nombre de sièges, mais également aux très nombreux renouvellements en cours de mandature (43 conseillers ont renoncé à leur siège en cours de mandat et été remplacés). La réforme profonde des équilibres internes de l'assemblée, telle qu'elle a été conçue par la réforme de 1982, peut cependant s'apparenter à l'effet qu'ont eu les alternances politiques à l'assemblée nationale : elle a favorisé l'arrivée de primo-entrants dans la composition de l'assemblée. La tendance générale, en l'absence d'une augmentation particulière des effectifs totaux, reste cependant comprise entre 40 et 50% de nouveaux entrants par mandature, et la majorité des conseillers effectuent entre un et deux mandats : 38% de la totalité des conseillers nommés depuis 1964 n'a fait qu'un mandat, et 24% ont exercé deux mandats consécutifs. Néanmoins, l'examen des compositions les plus récentes révèle qu'une part significative de leurs conseillers ont été nommés dès les premières mandatures : depuis plus de vingt ans, environ 10% des membres de l'assemblée ont exercé plus de 5 mandats consécutifs. En 2007, trois conseillers avaient fait partie du CES de 1973, et l'un d'entre eux avait même été nommé en 1964 (soit 8 mandats successifs). Cette classe, minoritaire mais influente, de conseillers ayant siégé de façon continue sur de longues périodes, est caractérisée par une forte maîtrise des rôles et des normes informelles de l'assemblée, et par sa capacité à contrôler les positions de pouvoir ou l'orientation des travaux de l'assemblée.

En l'absence du sacre de l'élection (pour reprendre les termes de Pierre Rosanvallon³¹⁰), la répartition des sièges conférés aux organismes siégeant dans les CESER, et la quantification de la représentativité reste pour l'essentiel un impensé

³⁰⁹ Abel FRANCOIS et Emiliano GROSSMAN, *Qui sont les députés français de la Ve République ? op. cit.*,.

³¹⁰ Pierre ROSANVALLON, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, s.l., Éd. du Seuil, 2008.

collectif. Comme l'avaient déjà souligné Jacques Palard et Patrick Moquay il y a vingt ans, « la justification philosophique ou idéologique de la clé de la répartition des sièges [...] n'est en définitive guère soulevée » par l'ensemble des acteurs partie prenante de la procédure de nomination, « un quasi-consensus s'[étant] établi sur des principes jamais exposés, nul n'osant soulever le débat, de peur sans doute de voir sa propre représentation contestée »³¹¹. Plus avant, au regard des critères de composition de l'assemblée, la nature de cette représentation (au nom de qui et/ou de quoi siège-t-on ?) ne semble pas procéder d'une conception unique et stabilisée. Bien entendu, même dans le cadre d'une représentation élue au suffrage universel, l'objet du mandat représentatif n'est jamais sans ambiguïtés : Bernard Manin notamment a fort bien montré l'existence de représentations plurielles de la légitimité issue de l'élection dans son analyse des principes du gouvernement représentatif³¹². On soutiendra cependant ici que la sélection des conseillers du CESER, parce qu'elle procède de la participation non-élective, repose sur des conceptions encore plus ambivalentes du mandat représentatif. Ainsi, l'examen détaillé de la procédure de nomination révèle des logiques contradictoires dans la définition de la représentativité : si, dans le collège des activités salariées, prime la représentation de l'audience électorale des organismes, cette dernière devient secondaire dans le collège patronal au profit de la représentation des secteurs clefs de l'activité économique. En d'autres termes, cohabitent l'objectif de représenter la population régionale (ou au moins sa partie salariée) et celui de représenter les domaines stratégiques de l'économie de la région. A ces deux objets distincts – voire concurrents – de la représentation, s'en ajoute un troisième : dans le collège associatif, c'est la diversité maximale matériellement atteignable qui constitue le gage de la représentativité, non plus de chaque organisme, mais du collège dans son ensemble. A l'importance des secteurs d'activité se substitue donc un principe d'inclusion des groupes, même minoritaires. Les injonctions au rajeunissement et à la féminisation de l'assemblée, quant à eux, témoignent d'une volonté d'accroître l'adéquation entre la population et les conseillers du CESER : ils procèdent d'une préoccupation plus large autour

³¹¹ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine, 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 46.

³¹² Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996.

de la crise du gouvernement représentatif et du divorce entre électeurs et dirigeants, qui s'applique à une assemblée représentant des citoyens et non pas des domaines d'activité économique ou sociale. Que dire enfin des nominations politiques ou de la surreprésentation de certains groupes en vertu de leur intensif travail de lobbying, si ce n'est que dans ce cas, c'est la seule volonté de siéger qui fonde la légitimité du groupe ou de l'individu à occuper son siège, en dehors de toute référence au citoyen ou au secteur.

Jusqu'ici, le CESER a été interrogé sous l'angle de sa contribution à la sélection des interlocuteurs légitimes de la région, par l'examen du processus de nomination des conseillers : les arrêtés finaux de composition reflètent ainsi la capacité des différents groupes présents sur le territoire à négocier leur entrée dans le jeu collectif et à obtenir la reconnaissance d'un statut, qui leur confère un dividende symbolique sur les groupes concurrents et plus prosaïquement un dividende financier par le biais des indemnités de présence. Mais l'entrée dans le dispositif ne se réduit pas à l'obtention de ces bénéfices, puisqu'il confère aux groupes une reconnaissance d'une certaine représentativité régionale, et aux individus qu'ils désignent, un mandat représentatif.

2. Un lieu de passage entre milieux institutionnels

Quelles que soient les ambiguïtés de la nature ou de l'objet représenté par les conseillers et les compétences de l'institution, le CESER est une assemblée de représentants au même titre que l'assemblée délibérante du Conseil Régional. Ces représentants se distinguent néanmoins de leurs homologues politiques élus au suffrage universel, dans la mesure où leur appartenance première n'est pas celle de l'arène politique partisane : les organismes patronaux ou syndicaux par exemple, sont issus d'un « ordre institutionnel distinct³¹³ » de celui organisé par la démocratie représentative, à savoir la sphère de la démocratie sociale. Plus largement, les conseillers du CESER sont nommés au sein de groupes appartenant

à des « espaces d'activité plus ou moins autonomes »³¹⁴ entre eux, et partiellement extérieurs à la sphère politique. L'imbrication de ces différentes sphères, et des différents univers institutionnels des conseillers est une des caractéristiques les plus distinctives de l'assemblée socioprofessionnelle : elle offre un terrain d'observation privilégié de la façon dont se négocie l'intégration des intérêts sociaux à la sphère politique. Il faut donc concevoir l'assemblée du CESER comme un de ces espaces organisant la participation des intérêts sociaux à l'action publique, ou encore comme un lieu de passage entre univers institutionnels distincts. On reprendra à notre compte l'argument développé par Oliver Nay et Andy Smith, selon lequel de tels espaces sont davantage que de simples relais, mais « des lieux de fixation où se consolident des interdépendances entre acteurs publics et acteurs privés, où se négocient des règles ou des instruments de l'action collective où se forment des équilibres durables entre différents intérêts organisés »³¹⁵ (étant bien entendu que l'assemblée, strictement consultative, ne participe pas à l'élaboration d'instrument ou à la conduite de l'action publique).

Le CESER est donc un lieu privilégié pour mener une réflexion sur les configurations d'acteurs et les dynamiques d'échange qui relient les différents univers institutionnels à l'échelle régionale. En d'autres termes, on veut ici explorer la façon particulière d'organiser les relations entre « société civile » et « Etat » dans les CESER, c'est-à-dire les dynamiques de mise en place de relations institutionnalisées et normées parmi les différents groupes d'intérêt entrés au CESER, et entre ces groupes et les différents interlocuteurs de la Région. Ceci suppose de s'intéresser aux acteurs individuels qui réalisent ces échanges politiques dans le CESER : l'analyse du mandat représentatif s'applique aux conseillers eux-mêmes, et non plus directement aux groupes au titre desquels ils siègent. On adoptera donc une approche microsociologique centrée sur les rôles et les jeux des individus pour éclairer un phénomène institutionnel, étant bien entendu que les acteurs n'agissent pas indépendamment des institutions auxquelles

³¹³ Guy GROUX, Olivier MERIAUX et Laurent DUCLOS, *Les nouvelles dimensions du politique : relations professionnelles et régulations sociales*, Paris, LGDJ, 2009, p. 8.

³¹⁴ Olivier NAY et Andy SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions » dans Olivier NAY et Andy SMITH (eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 1- 21. p 1

³¹⁵ *Ibid.* p3

ils appartiennent dans les choix qu'ils opèrent, les savoirs et les compétences qu'ils mobilisent, et les rôles qu'ils endossent. La mise en œuvre de l'intermédiation entre différents univers institutionnels est conditionnée par l'investissement des conseillers dans l'organisation et leur participation aux travaux de l'assemblée. L'établissement d'une typologie des conseillers aquitains dans l'exercice de leur mandat permet d'observer une division des rôles endossés par ces individus-relais, autour de deux figures idéales-typiques du courtier et du généraliste. Le recours à l'un ou l'autre de ces rôles, alternativement ou simultanément, au gré des contextes et des instances, permet d'expliquer l'accession aux positions de pouvoir dans l'assemblée et la maîtrise de l'orientation des travaux.

2.1. L'exercice du mandat représentatif

L'intensité de la compétition pour l'obtention des sièges à l'occasion des renouvellements tous les six ans contraste assez fortement avec les niveaux de participation des conseillers une fois nommés : nombreux sont les conseillers qui soulignent –pour mieux les dénoncer et s'en démarquer- une forme d'absentéisme ou de passivité chez certains membres de l'assemblée dans l'exercice de leurs fonctions. Il peut apparaître relativement paradoxal que les organisations syndicales aient marchandé intensément sur les modalités d'agrégation des résultats aux élections professionnelles qui déterminent leur nombre de sièges respectifs, et que certains de leurs conseillers n'assistent qu'à un nombre de réunions ou de séances limité. De la même façon, le nombre de candidatures déposées en 2010 auprès du préfet de Région pour siéger au titre des nouveaux sièges « environnementaux » (près de soixante pour six sièges disponibles) a pu apparaître sans rapport avec les niveaux de participation généralement constatés dans les différentes commissions permanentes. Le phénomène est d'ailleurs généralisable à l'ensemble des collèges de l'assemblée : la pratique qui s'est développée dans certains CESER de faire circuler des feuilles d'émargement en début et en fin de réunions signale bien la nécessité de prévenir des abus, certes minoritaires, dans l'attribution des indemnités de présence. Sans céder à la

tentation de la caricature, qui dépeindrait les conseillers des CESER en absentéistes chroniques se contentant d'encaisser les indemnités associées à leurs fonctions, force est de constater que la présence lors des débats, mais plus fondamentalement l'investissement actif dans les instances de travail de l'assemblée sont inégaux d'un conseiller à l'autre.

La compétition entre groupes d'intérêt pour l'obtention des sièges est motivée, on l'a vu, par la volonté d'obtenir le dividende financier de l'indemnisation, mais surtout le dividende symbolique de la reconnaissance du statut d'interlocuteur légitime par la puissance publique. La nomination d'un conseiller au CESER accorde donc ressources et légitimité à l'organisation comme à l'individu qu'elle désigne, mais l'exercice du mandat représentatif ainsi conféré peut être pratiqué avec des degrés de participation et des registres différents. On se propose donc d'examiner les multiples pratiques dans l'exercice de ce mandat, et les modalités selon lesquelles les acteurs individuels font usage des ressources liées à leur fonction (accession aux positions de pouvoir dans l'assemblée, contrôle des moyens logistiques, participation aux processus de rédaction des avis et des rapports, intervention dans les délibérations en séance plénière...). L'analyse combinée des observations menées au CESER Aquitaine, des entretiens avec certains de ses conseillers et du questionnaire administré à la quasi-totalité de ses membres, fait ressortir une capacité d'investissement du mandat inégalement répartie selon les individus et le type d'organisation représentée. Elle révèle également la coexistence de deux registres distincts de la participation dans l'assemblée, ou encore de deux conceptions concurrentes du mandat représentatif dans les CESER.

2.1.1. Une capacité de participation inégale

Les membres du CESER sont des individus qui exercent leurs fonctions dans l'assemblée en complément d'une autre activité, qu'elle soit professionnelle ou non : il n'existe pas à proprement parler de conseillers à temps plein dans

l'assemblée. En effet, leur nomination dépend de fonctions exercées au sein de l'organisme mandataire à qui sont accordés les sièges : qu'il s'agisse de salariés, d'indépendants, de permanents syndicaux ou consulaires, de bénévoles retraités ou non, les conseillers du CESER exercent donc tous une activité principale en sus de leur mandat dans l'assemblée. Le phénomène de professionnalisation³¹⁶ des représentants politiques tel qu'il a pu être décrit dans les assemblées délibérantes françaises, ou d'ailleurs sur l'ensemble du personnel politique des démocraties représentatives³¹⁷, touche donc sensiblement moins la population des membres du CESER³¹⁸. Il existe bien des représentants professionnalisés dans les CESER, aux côtés de conseillers en activité professionnelle ou de retraités investis dans la vie associative, mais, par définition, le mandat de conseiller ne peut être accordé qu'à un individu qui exerce déjà des responsabilités collectives dans un groupe organisé, et ce quel que soit son statut d'activité ou son degré de professionnalisation politique. La question de la disponibilité des conseillers dans l'exercice de leur mandat au CESER, et, partant, de leur capacité à investir avec succès le rôle qui leur est attribué dans l'assemblée, devient donc centrale dans la compréhension des dynamiques internes de l'assemblée. Olivier Gohin soulignait déjà en 1988 que « le cumul des responsabilités et l'exercice d'une activité professionnelle ne laissent pas [aux conseillers] le temps nécessaire à l'examen des dossiers traités par le CES »³¹⁹. Ceci est d'autant plus vrai que depuis la fin de la décennie 80 et la normalisation des rapports avec l'assemblée délibérante

³¹⁶ On applique ici la notion de professionnalisation aux représentants d'intérêts dans le sens où Eric Kerrouche et Olivier Costa l'ont mobilisée pour caractériser les députés français : un individu est considéré comme professionnalisé quand il est engagé à long terme dans une carrière politique à temps plein, qui lui garantit une forme de rémunération et un statut ou une position. « *Professionalisation – i.e. long-term commitment to a career in politics carried out full-time, providing basic income and a certain position* », in O. COSTA et E. KERROUCHE, « Representative roles in the French National Assembly », art cit. p329

³¹⁷ Heinrich BEST et Maurizio COTTA (eds.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 564 p.

³¹⁸ Une telle affirmation appelle néanmoins une nuance importante : il existe une part significative des conseillers qui exercent à temps plein une activité de représentation du groupe dont ils sont membres. C'est évidemment le cas des salariés syndiqués détachés de façon permanente dans les grandes confédérations patronales ou syndicales. Ces individus peuvent donc être qualifiés de « professionnels de la représentation professionnelle », voire de « professionnels de la politique » au même titre que des élus de l'assemblée nationale ou du Conseil régional, si l'on admet que l'exercice de mandats dans les instances de dialogue social ou de négociation collective relève bel et bien de la régulation politique au sens large. Note sur le fait que les acteurs rejetteraient probablement l'étiquette, à la fois de professionnalisation et de politique. On ne cherche pas à minorer la différence entre sphère de la démocratie sociale et sphère de la démocratie politique partisane, ni même à interroger la proximité entre organisations syndicales et organisations partisans, mais davantage à caractériser une pratique « amateur » ou « à temps plein » des mandats occupés par ces individus.

³¹⁹ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 58.

régionale, le périmètre de la saisine obligatoire et l'activité d'auto-saisine se sont sensiblement développés, accroissant d'autant la charge de travail.

2.1.1.1. Les différentes instances de travail des CESER

Il se tient en général entre six et sept sessions plénières du CESER par an. L'essentiel du mandat de conseiller s'exerce donc en amont de ces séances formelles de vote des avis, dans les différentes instances de travail de l'assemblée. La participation à l'une des quatre commissions du CESER Aquitaine concerne en principe tous les conseillers, alors que la participation aux travaux de la section ou du bureau, aux GIA et aux groupes de travail *ad hoc* sont des activités facultatives, exercées en plus d'une participation « de base ». On peut donc considérer les différentes instances de travail de façon hiérarchisée, reflétant des niveaux croissants de participation et d'investissement du mandat représentatif. L'assemblée plénière est l'instance la plus visible du CESER, puisque ses sessions sont organisées dans l'hémicycle de l'Hôtel de Région (voir annexe pour la répartition des conseillers dans l'hémicycle). Elle a vocation à voter les avis de saisine après les dépôts d'amendements et les délibérations, et à voter des avis après présentation des rapports d'auto-saisine. Elle procède également à l'élection du Président et des membres du Bureau. L'assemblée plénière est l'instance de travail la plus codifiée du CESER : 30 des 80 articles du règlement intérieur sont consacrés à l'organisation de la délibération et au vote des avis et amendements.

Les commissions sont l'organe principal de travail du CESER, et correspondent généralement aux grands secteurs de politique publique ou aux principales compétences Régionales. En Aquitaine, l'ensemble des conseillers sont affectés au moment de leur nomination dans quatre commissions différentes : la commission 1 « Développement économique et Programmes », la commission 2 « Finances Régionales et Territoires », la commission 3 « Cadre de Vie et Solidarités » et la commission 4 « Formation et Emploi ». Elles sont les formations de base où sont examinées et débattues les saisines du Conseil Régional, où sont auditionnés les experts sollicités dans le cadre des auto-saisines, et où sont discutées les propositions écrites des rapporteurs. Le choix des sujets d'auto-saisine se fait sur proposition des conseillers dans chaque commission, avant d'être validé par le

bureau. Chaque commission a un Président, un Vice-président, un rapporteur général et un rapporteur général adjoint, élus en même temps que le Bureau et le Président de l'assemblée. Les Groupes Inter Assemblée ou (GIA) sont des dispositifs spécifiques à l'Aquitaine. Ces groupes ne sont pas à proprement parler des instances de travail du CESER, puisqu'ils réunissent 12 conseillers du CESER et 12 conseillers régionaux dans des formations thématiques, ayant vocation à offrir « un cadre permanent de concertation et de réflexion » entre l'assemblée délibérante et l'assemblée consultative. Les affectations en GIA sont décidées par le bureau du CESER, après examen des souhaits des conseillers. La liste et la composition de ces groupes est cependant décidée par le Conseil régional : à l'heure actuelle, ils sont au nombre de 8 (voir liste en annexe). La particularité des GIA est qu'ils formulent des opinions sur les politiques régionales en aval de la décision, sur les politiques programmatiques et les dispositifs de mise en œuvre, et tout particulièrement sur les affectations budgétaires. Il existe également une section thématique et des groupes de travail dans lesquels les conseillers peuvent s'investir. Le CESER Aquitaine a fait le choix de créer une Section « Veille et Prospective » au titre de la loi Administration Territoriale de la République de 1992 (qui a ouvert aux CESER la possibilité de mettre en place jusqu'à deux sections). Elle est composée de 30 membres, dont 21 conseillers du CESER ayant soumis leur candidature auprès du bureau, et 9 personnalités extérieures choisies en vertu d'une compétence particulière par le Président du CESER. La section est renouvelée tous les trois ans, en même temps que le Bureau, et est présidée par un des Vice-présidents de l'assemblée. Elle élit également un vice-président de section (une personnalité extérieure traditionnellement) et des secrétaires. La participation aux travaux de la section est indemnisée au même titre que les réunions de commission ou séances plénières. Particularité aquitaine, en plus de ses travaux d'auto-saisine, la section « Veille et Prospective » peut également être saisie par le Conseil de l'Observatoire des Mutations économiques en Aquitaine (ou COSOMEA). Donnant suite à une circulaire du 28 janvier 2004 notifiant aux Préfets de Région un dispositif d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques, une initiative conjointe du Préfet et du Président de Région a créé un Observatoire des Mutations Economiques d'Aquitaine auprès du CESER. Cet

observatoire est opérationnalisé par la section Veille et Prospective, laquelle en sus de sa vocation première de production de rapports prospectifs rédige également des études de veille économiques. Ces études de veille sont soumises à une inédite double saisine du Préfet et du Président de Région. Il existe également un groupe de travail permanent, constitué à chaque renouvellement de bureau : le groupe « coopérations interrégionales et transfrontalières ». Chaque commission dispose par ailleurs de la possibilité de créer des groupes de travail techniques sur des questions particulières, et le bureau peut également décider à la majorité de ses membres de créer des groupes ad hoc et temporaires

Enfin, le bureau est l'organe décisionnel principal de l'assemblée : le règlement intérieur précise qu'il « *définit et oriente le travail du CESER d'Aquitaine. [...] il est compétent notamment pour valider le programme de travail des commissions et des sections, fixer l'ordre du jour des séances plénières ou décider des modalités de publicité des travaux* » (art 31 titre II). Il est également l'instance transversale assurant la régulation de l'assemblée, puisqu'il « *veille à la cohérence de l'activité de l'assemblée en contribuant notamment à la coordination des travaux de ses instances* ». Dans certains cas exceptionnels, le CESER peut déléguer à son bureau l'élaboration de contributions écrites en son nom.

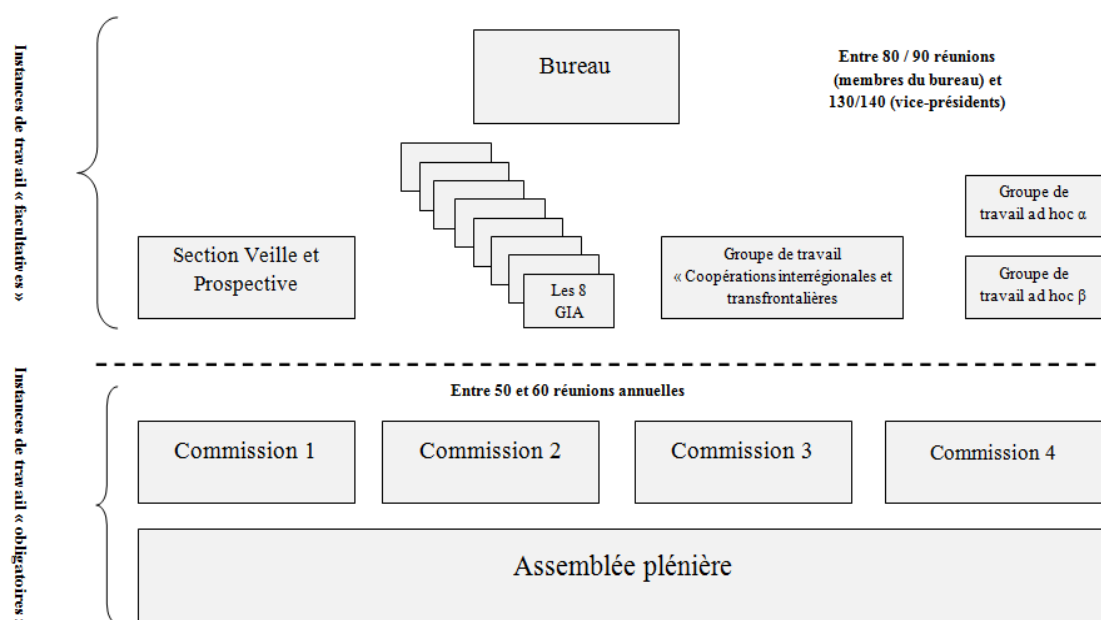
Le bureau est élu au début de la séance plénière qui suit le renouvellement de l'assemblée, en même temps que le Président du CESER, pour une durée de trois ans. Ses membres sont rééligibles à mi-mandature. L'élection du Président du CESER, puis de l'ensemble des Vice-présidents et enfin des secrétaires du bureau à lieu successivement par vote à bulletin secret : en pratique, la sélection du bureau fait partie des rares décisions qui ne sont pas prises à l'unanimité dans l'assemblée (aux deux premiers tours pour le Président et au premier tour pour les autres, la majorité absolue des suffrages est requise ; en cas d'élection disputée, la majorité relative suffit lors des tours suivants).

Le bureau est composé du Président, de 18 Vice-présidents et de 12 Secrétaires. Les Présidents des quatre commissions, leurs rapporteurs généraux et rapporteurs adjoints, ainsi que le Président de la section et le Président du groupe « coopérations interrégionales et transfrontalières » font partie des Vice-présidents et sont membres de droit du bureau. Sa composition doit être représentative de l'ensemble des collègues et

des groupes : le règlement intérieur précise uniquement que « le bureau est dans sa composition à l'image de l'assemblée du CESER, à savoir un tiers pour le premier collège, un tiers pour le deuxième collège et un tiers pour l'ensemble du troisième et du quatrième collège ». Il existe néanmoins un respect officieux des équilibres internes à chaque collège : les élections du bureau donnent donc lieu à des tractations en amont du vote particulièrement complexes pour atteindre une composition paritaire susceptible de satisfaire l'ensemble des parties prenantes.

Les enjeux de l'élection du bureau dépassent néanmoins la compétition pour les positions de contrôle de l'agenda et la représentation du rapport de force à l'assemblée : ces fonctions sont en effet indemnisées sur des barèmes différents du simple mandat de conseiller (voir annexe pour le calcul précis à partir du nombre de réunions et les montants maximum). L'indemnité des secrétaires du bureau est majorée de 30% (coeff 1,3), celle des Vice-présidents de 90% (coeff 1,9). Le schéma ci-dessous présente de façon synthétique les différentes instances de travail dans lesquelles les conseillers du CESER Aquitaine s'investissent à des degrés plus ou moins marqués :

Schéma 3 : Les différentes instances de travail du CESER Aquitaine



2.1.1.2. Investissement inégal des instances

Le mandat de conseiller, dès qu'il dépasse la simple présence aux réunions principales³²⁰, est chronophage : le livret du conseiller distribué aux nouveaux entrants en Aquitaine indique que se tiennent environ sept sessions plénières par an, en général sur une journée entière. A cela, s'ajoute la participation à « plusieurs réunions mensuelles de commissions et/ ou de groupes, auquel il faut ajouter un temps d'étude des dossiers, la moyenne des réunions [variant] de 3 à 5 heures ». Le livret estime une moyenne annuelle du nombre de réunions compris entre 50 et 140³²¹ selon les responsabilités assumées dans l'assemblée. L'agenda de l'assemblée est bien entendu plus ou moins chargé en fonction de l'agenda du Conseil régional : un bref examen des calendriers des commissions et des réunions plénières révèle des pics d'activité intense dans les deux semaines précédant le vote des avis et des rapports. Pour un même conseiller, sans exercer de responsabilités particulières dans l'assemblée, il peut alors être nécessaire sur ces courtes périodes de dégager entre deux et trois demi-journées sur une même semaine pour suivre l'ensemble des travaux. Pour un conseiller qui participe aux activités supplémentaires (suivi assidu des réunions de commission, participation aux groupes de travail, au sein du bureau, dans les réunions informelles de préparation des amendements, les représentations du CESER auprès d'autres organisations ou encore les manifestations publiques de diffusion des rapports), le temps de présence nécessaire est deux fois plus important.

Il s'agit ici d'estimations du temps de présence optimal pour pouvoir participer pleinement aux débats et à l'examen des dossiers de saisine ou auto-saisine. La participation effective des conseillers de l'assemblée peut être

³²⁰ Les qualifier d'obligatoires serait abusif, dans la mesure où la présence des conseillers est effectivement contrôlée par feuilles d'émargement pour le calcul de leurs indemnités de présence, mais où les absences n'entraînent pas d'autres sanctions que l'absence de versement de ces dernières. La présence lors des séances plénières, et lors d'une moitié des réunions de travail d'une des quatre commissions sur lesquelles sont répartis les conseillers aquitains, peut cependant être considérée comme l'investissement minimal pour pouvoir participer efficacement aux débats.

³²¹ « Pour un rapporteur, un président de commission ou un membre du Bureau, il faut prévoir [en plus des sessions et des réunions de commission] les réunions du Bureau et la participation à certaines missions de représentation du CESER sur délégation de l'Assemblée ou du Président. Ainsi, en moyenne annuelle :

- Un vice-président du Bureau participe à 130-140 réunions
- Un secrétaire du bureau à 80/90 réunions
- Un conseiller à 50/60 réunions »

CESER Aquitaine, *Le memento du conseiller 2012*, op. cit. p34

sensiblement inférieure, si l'on se base sur le temps de présence déclaré par les conseillers eux-mêmes. Interrogés sur le nombre de réunions mensuelles auxquelles ils assistaient, les conseillers de la mandature 2001-2013 en Aquitaine ont indiqué passer entre 2 et 20 demi-journées par mois en moyenne au CESER³²². Cela signifie que pour une même assemblée, durant les trois mois de l'administration du questionnaire, certains conseillers ont assisté à deux réunions mensuelles quand d'autres ont été présents pour deux, voire trois réunions par semaine. L'écart est encore plus important dans les réponses à la même question posée à un échantillon des conseillers de l'ensemble des CESER de France : le temps de présence varie entre une demi-journée de présence par mois, jusqu'à une quarantaine³²³. Les niveaux de participation aux travaux et à la vie de l'assemblée sont donc, on le voit bien, extrêmement inégaux d'un conseiller à l'autre.

2.1.1.3. Les facteurs de la participation

La capacité de participation aux différentes instances de l'assemblée diffère sensiblement selon les organisations représentées, et à l'intérieur des organisations, selon les conseillers eux-mêmes. « Face au travail nécessaire pour connaître les dossiers, élaborer des propositions, réagir sur les textes proposés »³²⁴ ou encore pour occuper des responsabilités et des fonctions officielles au sein des commissions et du bureau, tous les conseillers ne sont pas égaux. Les facteurs discriminants de la participation au dispositif sont de deux ordres : une première

³²² Le choix de formuler la question en termes de ½ journées de présence repose sur le rythme de travail des commissions du CESER Aquitaine. Elles se réunissent généralement le matin ou l'après-midi : l'audition d'un expert dans le cadre d'un rapport d'auto-saisine, la discussion des avis rédigés par les autres commissions, l'élaboration d'un avis, sont autant d'activités qui nécessitent entre 3 et 4 heures de débats. Le questionnaire administré aux conseillers leur demandait donc d'estimer leur temps de présence moyen, sur un mois, en demi-journées (qui correspondent approximativement au nombre de réunions, et donc au nombre qu'ils déclarent chaque trimestre pour le calcul de leurs indemnités de présence).

³²³ Une telle amplitude dans les volumes horaires déclarés, nettement plus importante que celle observée dans l'assemblée Aquitaine, est imputable pour partie à l'intitulé générique de la question : compte tenu des différences d'un CESER à l'autre dans le nombre de commissions (4 en Aquitaine, 9 en Poitou Charentes...) et des différences de vocabulaire et d'appellations des sessions de travail, il est délicat de comparer les taux de présence déclarés d'un CESER à l'autre. Il est néanmoins tout à fait certain que la relation enquêteur-enquêté développée avec les membres du CESER Aquitaine a limité un effet de « sur-déclaration » du temps de présence à l'assemblée. En revanche, le questionnaire électronique qui a circulé auprès des conseillers hors Aquitaine a induit des réactions parfois défensives chez les individus interrogés. En témoignent les appels téléphoniques et les courriels adressés à l'enquêtrice pendant l'administration du questionnaire : sur les 33 questions du formulaire, seule celle relative au nombre de demi-journées de présence a motivé des commentaires additionnels et une forte réticence à quantifier la participation (taux de non réponse nettement plus élevés que pour le questionnaire en Aquitaine). On peut donc raisonnablement supposer que contrairement aux conseillers Aquitains avec lesquels il a été possible de développer une relation de confiance au fil des trois années d'observations et d'entretiens, une partie des conseillers interrogés hors Aquitaine ont surestimé le nombre de réunions auxquelles ils assistent dans l'assemblée.

série relève des caractéristiques et des ressources des organisations auxquelles appartiennent les conseillers, et une seconde tient davantage à la situation individuelle, voire à la vie personnelle des membres de l'assemblée. Interrogés sur l'organisation de leur emploi du temps et sur le degré de leur investissement, la plupart des membres du CESER Aquitaine ont expliqué les différences de pratiques par des facteurs liés aux groupes représentés : la différence de moyens logistiques et humains entre les organismes mandataires est tout particulièrement soulignée pour expliquer la capacité plus ou moins grande à préparer les dossiers et à intervenir dans les débats. Le degré d'organisation au sein de l'assemblée des structures ou des milieux représentés est également mis en avant : l'existence de « groupes » plus ou moins formalisés dans le CESER, que Patrick Moquay et Jacques Palard ont comparé aux groupes parlementaires des assemblées politiques³²⁵, permet une mutualisation des compétences qui allège la charge de travail de chaque conseiller individuel.

En effet, le travail des conseillers est d'autant plus facilité qu'ils disposent pour les soutenir d'une organisation structurée, qui leur donne des moyens additionnels pour exercer leur mandat. Sont ainsi pointées du doigt les inégalités entre conseillers qui ont à leur disposition des moyens humains et financiers conséquents dans leurs organisations d'origine et les autres. Les permanents syndicaux sont souvent considérés par les autres conseillers comme privilégiés dans les conditions d'exercice de leur mandat, principalement par la liberté dans la gestion de leur temps que leur statut permet. Leur accès aux ressources internes de leurs confédérations (notes de synthèses, veille législative, moyens logistiques...) est également considéré comme un facteur favorisant leur participation dans l'assemblée. La majorité des permanents syndicaux interrogés convient d'ailleurs d'une plus grande facilité à travailler sur des sujets éloignés de leur cœur de métier grâce aux ressources et à la documentation de leurs organisations. L'un d'entre eux indique à propos d'un rapport sur la sous-traitance industrielle : « *moi, ayant travaillé en préfecture, je n'étais pas du tout au courant de tout ça. Bien sûr j'ai été quand même beaucoup informée par le syndicat* », quand un autre souligne que

³²⁴ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine, 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 58.

³²⁵ *Ibid.*, p. 63.

l'expérience dans les instances fédérales de son organisation syndicale lui a donné *«une grande habitude de travailler sur des dossiers différents avec facilité»*. Un argument similaire est avancé en ce qui concerne une partie des conseillers du premier collège : si les conseillers eux-mêmes ne sont pas en principe des permanents des syndicats patronaux ou des organisations consulaires, ils bénéficient du soutien logistique et de l'expertise des personnels permanents de leurs organisations. Les notes de positionnement rédigées par leurs collaborateurs, ou les données sur le tissu économique récoltées par les chambres, sont autant de ressources facilitant la participation aux débats. La division entre permanents et non-permanents des organisations représentées est finalement transversale aux trois collèges principaux de l'assemblée : les transformations récentes du monde associatif représenté dans le 3^{ème} collège ont fait entrer au CESER des salariés professionnalisés siégeant au titre d'associations diverses. Au même titre que les permanents syndicaux et les élus patronaux, ces conseillers ont à leur disposition les ressources parfois conséquentes des fédérations ou des fondations auxquelles leurs associations sont rattachées. La pratique de plus en plus répandue de désigner comme conseiller les directeurs administratifs ou opérationnels d'associations tend à affaiblir le fossé supposé entre deux collèges professionnalisés et rompus au jeu politique, et un troisième collège de bénévoles et d'amateurs.

L'appartenance à un groupe fortement structuré et organisé conditionne la capacité d'intervention dans les travaux de l'assemblée au-delà des moyens logistiques, financiers et humains supplémentaires qu'elle confère à leurs conseillers. Tout d'abord, ces groupes sont ceux qui concentrent le plus grand nombre de sièges dans l'assemblée. Cela leur permet de constituer des courants, ou des regroupements sur le modèle de groupes parlementaires politiques, voire même de constituer à eux seuls un sous-groupe de conseillers aux positions coordonnées et influentes lors des séances plénières³²⁶. Ces

³²⁶ C'est notamment le cas de la CGT, qui totalise le plus grand nombre de conseillers nommés au titre d'un unique organisme dans l'assemblée. Par ordre d'importance, dans la mandature 2007-2013, la CGT avait 13 conseillers, la CFDT et la CGT-FO chacune 9 conseillers. Les représentants de la profession agricole plus ou moins coordonnés par la Chambre régionale d'agriculture disposaient de 10 sièges et les conseillers nommés au titre du MEDEF ou par accord avec l'organisation patronale totalisaient 6 représentants (auxquels il faudrait associer au minimum deux conseillers supplémentaires au vu de leur proximité avec le milieu patronal, et un conseiller du collège 3). Il existe un groupe constitué essentiellement d'organismes du collège 3, ayant pour vocation de regrouper les représentants de l'économie sociale et solidaire (Chambre régionale de l'ESS, représentants des mutuelles, de l'éducation populaire...), mais ni la discipline de vote ni la fréquence de leurs rencontres ne permet de les comparer aux autres regroupements structurés au sein de l'assemblée.

regroupements de conseillers qui expriment des positions communes lors des séances plénières, peuvent ainsi correspondre à un organisme unique (comme pour les confédérations syndicales) ou associer de façon plus souple une série d'organisations concernées par un même secteur d'activité (comme pour le milieu agricole). Ces groupes plus ou moins informels coordonnent leur positions à l'assemblée, comme le précise un conseiller élu de la Chambre régionale de commerce et d'industrie : *« Il y a effectivement un petit groupe qui rassemble la totalité des élus consulaires – quand je dis consulaires, c'est les chambres de commerce et d'industrie – et qui se réunissent assez régulièrement pour évoquer des sujets qui peuvent concerner les uns et les autres et amener à une position commune. On se réunit à la chambre régionale, et ça permet de préparer des amendements, des petites notes, des choses comme ça... »*. Le fonctionnement est à peu près identique dans les grandes confédérations syndicales : *« A la CFDT, sur les sujets qui passent en plénière, on essaye de se voir avant, et puis on se dit comment on va voter, et entre nous, quelle serait notre tendance... »*. Jacques Palard et Patrick Moquay soulignent que ces groupes confèrent « de nombreux avantages fonctionnels » aux organisations qui les constituent : « les organisations peuvent veiller à associer au sein de leurs groupes des compétences diverses [...] et autoriser une répartition des tâches » qui augmente mécaniquement la capacité de travail du groupe³²⁷. Le dépôt d'amendements sur avis notamment implique de suivre une procédure assez lourde : interrogé sur ses interventions très défavorables lors des délibérations autour d'un avis spécifique, l'un des conseillers expliquera qu'il « préfère prendre des positions ou s'abstenir, [...] parce que déposer un amendement seul, c'est très compliqué ». Un conseiller du troisième collège souligne leur isolement dans l'assemblée : *« on ne représente pas une force nominative, et en plus nos profils sont très différents. Donc on ne représente pas un réseau en tant que tel, donc on ne peut pas peser ... et le CESER c'est ça, c'est peser sur les équilibres »*. Cet isolement contraste avec la coordination et la mutualisation des compétences pour les conseillers CGT, qui constituent le plus grand nombre d'individus nommés au titre d'un même organisme : *« le CESER, comme le conseil régional ont des compétences spécifiques de par la loi, donc nous nous efforçons de désigner dans notre délégation des gens qui représentent*

³²⁷ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 63.

les cheminots, puisque les TER.... des gens de la santé également, la santé étant un élément important de fonctionnement de notre région, compte tenu du vieillissement de la population. Donc nous nous efforçons de désigner des représentants issus des professions qui vont avoir un lien direct avec l'activité, soit du CESER soit du conseil régional » L'habitude et le degré de familiarité avec l'institution, et plus largement avec les normes et les codes du dialogue social et de la concertation sont également mis en avant par les autres conseillers pour justifier une participation supposée accrue des conseillers représentant les grands groupes. L'un de ces conseiller souligne ainsi qu'il a eu des difficultés à s'approprier les règles informelles sans le soutien d'une organisation structurée : *« Les réseaux, les alliances de personnes dans ces réseaux, tout ça, je l'ai compris avec le temps [...].C'est pas forcément écrit. [...] J'imagine que quand on est syndicaliste, CGT, CFDT ou FO n'importe, et qu'on arrive dans une institution comme celle-là, on est briefé par son syndicat, sur les positions à tenir, sur les choses à dire, comment ça fonctionne etc. Nous c'est pas notre cas ».*

Mis à part les facteurs liés au type d'organisations représentées, il faut ajouter trois facteurs liés aux caractéristiques individuelles des conseillers dans la détermination de la capacité de participation aux travaux de l'assemblée. La distance qui sépare leur domicile ou leur lieu de travail de Bordeaux, où se tiennent l'essentiel des réunions, mais également le fait qu'ils exercent ou non une activité professionnelle salariée à temps plein, influent très sensiblement sur leur disponibilité. Leur première date de nomination à l'assemblée est également un facteur significatif des niveaux de participation : il existe une prime à l'ancienneté dans l'investissement des instances et dans la maîtrise des positions de pouvoir au CESER. Soit qu'ils paraissent trop évidents pour être cités, soit que l'identification aux organismes représentés prime dans la perception des autres membres de l'assemblée, ces trois facteurs sont très peu mentionnés par les individus interrogés en entretien pour expliquer leur pratique du mandat de conseiller. L'analyse du questionnaire administré aux conseillers du CESER Aquitaine a reposé sur la construction d'un indicateur de la participation des conseillers à partir de l'agrégation de trois variables. Afin de ne pas réduire la participation au simple décompte des ½ journées consacrées au mandat de conseiller au CESER, on a combiné le temps de présence avec l'exercice de responsabilités supplémentaires

dans l'assemblée (fonctions de vice-président, secrétaire du bureau...). La prise en compte d'un investissement informel, non signalé par une position officielle dans l'assemblée, a quant à elle été considérée à travers la participation ou non à la rédaction d'avis et de rapports (indépendamment du statut de rapporteur officiel). On observe les liens statistiquement les plus significatifs entre cet indicateur et les caractéristiques individuelles des conseillers : commune de résidence, statut d'activité professionnelle et année de nomination.

Le facteur géographique a une incidence quasi-mécanique sur le temps de présence dans l'assemblée : on comprend aisément que dans une région étendue comme l'Aquitaine, dont la capitale est par ailleurs relativement excentrée, les temps de trajets nécessaires pour assister aux réunions induisent un absentéisme plus marqué chez les représentants habitant dans les départements et les communes les moins bien desservies. Au-delà de deux heures de trajet pour rejoindre l'hôtel de Région où se tiennent les réunions du CESER, assister à quatre heures de réunion revient à libérer une pleine journée de travail. Les conseillers du Lot-et-Garonne et des Pyrénées-Atlantiques sont donc de fait, fortement limités dans leur capacité de participation par rapport à leurs homologues girondins ou bordelais. Ils sont donc contraints de sélectionner les réunions qu'ils estiment les plus importantes, en dépit des indemnités de déplacement qui ne compensent que partiellement le coût en temps de trajet généré. Ces contraintes sont d'ailleurs déplorées par tous dans l'assemblée. Un président de commission, sensible à l'absentéisme de certains membres, comprends néanmoins les difficultés pratiques auxquels les conseillers sont confrontés : *« je discutais tout à l'heure avec deux conseillers qui viennent de Pau. Depuis les changements d'horaires du train, pour être là à 10 h aux réunions, il faut qu'ils partent à 5 h de chez eux, et pour une réunion à 14 h il y en a une qui était partie de chez elle à 8 heures, et qui a du partir plus tôt de la réunion pour prendre le train de 17 h, qui la ramène chez elle vers 22 h. C'est très compliqué pour eux »*. Néanmoins, le lieu de résidence impacte nettement moins l'exercice de responsabilités au sein de l'assemblée ou la participation à la rédaction des avis et des rapports : le respect des équilibres entre les territoires appliqué dans la composition du bureau, et la possibilité de participer

à la rédaction à distance en dehors des heures de présence, limitent les effets de la distance sur ce type de participation.

Il apparaît également que, davantage que le statut de permanent d'une organisation, ce soit la disponibilité par rapport à son activité principale qui prime dans la disponibilité des conseillers. Que l'on soit permanent fédéral d'un syndicat, salarié d'une association ou en activité professionnelle, le facteur déterminant est celui de la flexibilité de l'emploi du temps de l'individu. Un permanent syndical ou un président de CCI exercent de nombreuses activités au sein de leur organisation et dans les instances de concertation, et sont donc peu disponibles pour les réunions du CESER. En activité professionnelle comme salariée-directrice d'une association, une conseillère très impliquée explique ainsi sa capacité de participation : « *J'y arrive parce que j'ai une activité très indépendante sur le plan professionnel. Les deux tiers, voire les trois quarts de mon emploi du temps professionnel, c'est moi qui le fais. Et je suis très disponible pour travailler le soir. J'arrive à mettre mes rendez vous après les réunions et les sessions* ». Un autre souligne les difficultés parfois rencontrées par les salariés pour se dégager de leurs obligations professionnelles malgré les indemnités reversées à leur employeur : « *On a un conseiller qui travaille dans une entreprise forestière, et pourtant il travaille dans les bureaux, mais il a un mal fou à avoir ses temps de disponibilité. Il vient de temps en temps en plénière, mais très rarement pour les réunions de commission. C'est dommage* ». On retrouve donc effectivement une certaine inégalité entre les professionnels politiques et les personnes en activité professionnelle, mais la différence dans la capacité de participation concerne surtout les retraités et les conseillers actifs au sens large. Les conseillers n'exerçant plus leur activité professionnelle sont indéniablement ceux qui totalisent les plus importants taux de présence au CESER. Ils représentaient plus de 40% des conseillers de la mandature 2007-2013 en Aquitaine, un état de fait parfois violemment critiqué par les membres de l'assemblée mais qui caractérise les compositions de l'assemblée socioprofessionnelle depuis ses débuts. Menée en 1988, l'enquête de Patrick Moquay et Jacques Palard comptabilisait en effet

environ 20% de retraités dans le Comité Economique et Social³²⁸. En dépit des consignes de rajeunissement des circulaires ministérielles³²⁹, la désignation de conseillers ayant cessé leur activité professionnelle tend à perdurer dans un certain nombre d'organismes. Le fonctionnement interne des collèges du CESER, et la disponibilité requise pour pouvoir disposer d'une influence sur l'agenda ou le contenu des avis et des rapports incite en effet les organisations à désigner des individus qui peuvent y consacrer la majeure partie de leur temps³³⁰.

Enfin, il existe une relation significative entre le nombre de mandats effectués et les niveaux de participation d'un conseiller, l'ancienneté influant de façon statistiquement significative sur l'accession à des responsabilités et aux fonctions officielles de l'assemblée. Il y a tout d'abord une relation mécanique entre le nombre de mandats effectués et le statut d'activité : l'âge moyen de nomination étant relativement élevé, les chances d'être retraité après avoir effectué trois mandats de six ans chacun sont fortes, accroissant ainsi la disponibilité du conseiller pour occuper des fonctions supplémentaires au CESER. Mais il existe également une « prime à l'ancienneté » dans l'accession aux positions de pouvoir dans l'assemblée : la fonction de secrétaire du bureau, les vice-présidences et les responsabilités extérieures sont rarement obtenues avant l'exercice d'au moins deux mandats consécutifs. Dans les deux bureaux consécutifs de la mandature 2007-2013, plus de 80% des membres avaient déjà été nommés deux fois ou plus au CESER. La part des membres du bureau ayant effectué plus de trois mandats consécutifs représentait environ le tiers des effectifs, et parmi les nouveaux entrants élus directement au bureau, trois d'entre eux étaient des Présidents de Commission et Vice-présidents du CESER³³¹, donc membres de droit. Cette prime

³²⁸ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 51.

³²⁹ Une préoccupation ancienne des préfets de Région dans l'élaboration de la composition, puisque les entretiens menés en 1988 faisaient déjà ressortir une polémique sur la surreprésentation de conseillers retraités : l'un d'entre eux indiquait avoir négocié l'obtention d'un siège avec un préfet ayant « posé comme condition que le représentant désigné soit jeune » (J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p50)

³³⁰ *Ibid.*, p. 61.

³³¹ L'obtention des postes de Présidents de commission (au nombre de 4 au CESER Aquitaine) est moins liée à l'ancienneté du conseiller qu'à l'organisme qu'il représente et à sa position dans cet organisme. Puisqu'il s'agit de position de pouvoir auxquelles sont associées des montants d'indemnisation sensiblement supérieurs à celles des conseillers ou des secrétaires de bureau, l'élection des Vice-Présidents tend à refléter la puissance numérique des principaux groupes en nombre de sièges, ou des groupes structurés en position de négociier des alliances à l'intérieur de leur collège. On retrouve donc assez logiquement un Vice-président issu de la CGT, une Vice-présidente de la CFDT, un

à l'ancienneté s'explique principalement par la compétition forte pour l'accession à ces postes, en partie motivée par les niveaux d'indemnisation additionnels prévus pour les membres du bureau. Ils sont élus par leurs homologues de chaque collège, il est donc nécessaire pour accéder à ce type de position d'avoir un bon niveau de connaissance des équilibres et des alliances, et d'être reconnu par ses pairs en raison de son investissement ou de ses compétences personnelles. Les conseillers interrogés en Aquitaine ont tous témoigné du temps nécessaire pour saisir les dynamiques internes et le poids des règles informelles dans le fonctionnement de l'assemblée : l'un d'entre eux souligne l'importance d'avoir été « *initié par le conseiller qui [l]'a précédé, il était membre du bureau et ça m'a permis de mieux comprendre certaines choses, et plus rapidement...* ». L'obtention des positions dans les instances transversales de l'assemblée, et dans une moindre mesure les postes de rapporteur général, auxquels sont attachés prestige et moyens financiers, tendent donc à être attribués à des conseillers qui ont effectué deux ou trois mandats successifs, et à récompenser un investissement ou une pratique en conformité avec la culture institutionnelle de l'assemblée.

Ainsi les facteurs individuels semblent peser davantage sur les niveaux de la participation des conseillers que les facteurs liés aux ressources des organisations qu'ils représentent. Les moyens humains et logistiques, la structuration et l'organisation des groupes à l'assemblée ne constituent finalement de véritables ressources pour les conseillers qu'à la condition qu'ils puissent en faire usage, en fonction de leur disponibilité, de leur éloignement géographique et de leur ancienneté dans l'assemblée. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'un conseiller a à sa disposition des ressources importantes qu'il en fait nécessairement usage dans l'exercice de son mandat, ni qu'un conseiller qui n'y a pas accès ne peut pas investir fortement l'institution. Les différences dans les degrés d'investissement des conseillers sont donc davantage le produit de variables et de choix individuels (l'organisation de son temps de travail pour préparer les dossiers, la volonté de se représenter après un premier mandat...) que le résultat du rapport de force entre les groupes dans l'assemblée.

Vice-président occupant une position de président de CCI, et un Vice-président du troisième collège ayant créé le regroupement de conseillers de l'Economie sociale et solidaire.

2.1.2. Typologie des conseillers en Aquitaine

S'il existe des différences entre conseillers qui limitent plus ou moins leur capacité de participation aux travaux de l'assemblée, il faut également signaler que l'investissement des conseillers est de nature différente dans les diverses instances de travail du CESER. On ne mobilise pas les mêmes registres de discours, les mêmes compétences ou encore les mêmes rôles au sein des commissions, du bureau et de l'assemblée plénière. Ainsi, s'il existe d'inégaux degrés d'investissement des instances, on peut également définir différentes formes de participation aux travaux de l'assemblée, autour de trois pôles principaux. Le premier privilégie davantage l'expression des intérêts, le second est axé sur une activité de négociation afin de défendre promouvoir les intérêts du groupe représenté au détriment des intérêts concurrents, et le dernier autour de la médiation des conflits entre intérêts divergents. Un même conseiller peut d'ailleurs endosser des rôles tout à fait différents d'une instance de travail à l'autre, et combiner des formes de participations différentes au gré des contextes. Il se dégage néanmoins des profils plus ou moins axés sur ces trois pôles dans les différentes instances de travail du CESER.

2.1.2.1. Les différentes formes de la participation

L'assemblée plénière est « un organe de manifestation des positions des groupements socioprofessionnels et des milieux représentés. Elle permet l'expression publique des souhaits, des regrets, des critiques, des craintes, ou plus généralement des commentaires des organisations représentées sur tous les sujets de dimension régionale »³³². En ce sens, elle sert essentiellement de tribune aux groupes admis dans la composition, et leur permet d'exercer un rôle de représentation des intérêts de leurs organisations et des membres qui la composent. Un certain nombre de conseillers regrettent d'ailleurs la théâtralisation et les effets

³³² J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 65.

de manche qui accompagnent la prise de ces positions générales, parfois très marquées par le registre partisan : untel mettra en avant la qualité d'écoute dans certaines instances, pour l'opposer « *jeux de rôles et effets de tribune* » des sessions plénières, quand une autre reproche à un conseiller « *de se faire beaucoup entendre* » dans les débats. Indépendamment du poids numérique ou des rapports de force au sein du CESER, l'assemblée est en effet le lieu privilégié d'expression des intérêts divergents, même minoritaires ou peu représentés. L'un de nos interlocuteurs souligne ainsi que la position de conseiller « *est très intéressante, non pas parce que nos idées sont entendues, mais parce qu'on peut les exprimer. C'est déjà pas mal* ». Il n'est donc pas rare que les interventions lors des débats de l'assemblée plénière soient préparées à l'avance et lues avant le vote des avis. La plupart des organisations syndicales coordonnent en interne des « contributions écrites » qui seront lues en séance sur des points spécifiques concernant un avis soumis au vote, tout comme les organisations patronales tendent à « *lire des interventions rédigées par leur staff, ils font juste tourner qui lit, c'est d'ailleurs un bon moyen de contrôle interne* ». Les délibérations en séance plénières, d'ailleurs ouvertes au public, sont marquées par un fort degré de formalisme : contrairement à ce qui se pratique en commission, le ton y est plus solennel, et les conseillers ont tendance à s'y vouvoyer, voire à applaudir certaines interventions orales. Le lieu des débats, tenus dans l'hémicycle de l'Hôtel de région, les sièges attribués de façon fixe selon la division en collèges, et plus largement l'ensemble de la mise en scène associée aux débats dans les assemblées politiques fait des séances plénières des arènes où les discours et les comportements sont fortement normés. Le règlement intérieur du CESER Aquitaine consacre plus de dix articles au déroulement et à la tenue de ces séances, et spécifie les modalités de « police des séances » que le Président du CESER est en droit d'exercer pour réguler les débats. Il est notamment en droit de « *réprimer les interruptions et les attaques personnelles* », peut « *rappeler à l'ordre un membre de l'assemblée* » ou « *un orateur qui s'écarte de la question* », et a la possibilité après consultation de l'assemblée de leur interdire la parole ou de faire « *expulser de la salle tout individu troublant gravement le déroulement des séances* »³³³. L'assemblée

³³³ Articles 15, 16 et 17 du règlement intérieur du CESER Aquitaine, in CESER Aquitaine, *Le mémento du conseiller*

plénière est également une instance où se tiennent les votes : à ce titre, et même si l'écrasante majorité des avis est votée à l'unanimité, elle est aussi le théâtre de tractations et de marchandages autour des amendements, le plus souvent en marge des débats formels. De tribune d'expression, l'assemblée devient alors une arène de négociation des intérêts, et certaines des interventions dans les débats peuvent donc être des requêtes extrêmement précises voire techniques sur des reformulations ponctuelles dans les avis. Certains conseillers peuvent donc faire usage des interventions en séance plénière pour défendre un point de vue ou un intérêt spécifique qu'ils estiment ne pas avoir été intégré à l'avis soumis au vote, et ce même s'ils ont participé à son élaboration en commission. Lors des débats autour d'un avis de la Commission « Développement économique et Programmatiques », un conseiller qui souhaitait une formulation plus en adéquation avec la protection des milieux naturels précise ainsi : « *de toutes façons, si vous ne voulez pas l'inclure dans l'avis, je me chargerai de le dire en séance* ».

Les commissions des CESER sont l'espace de préparation des avis soumis au vote et des rapports d'auto-saisine : pour la majorité des conseillers interrogés, elles sont donc l'instance de travail principale, où s'exerce l'essentiel des négociations et où se nouent les interactions personnelles les plus poussées. Du point de vue d'un conseiller « de base », n'exerçant pas de responsabilités particulières et ne participant pas aux groupes facultatifs, la commission où il siège est le premier lieu d'information sur les activités de l'assemblée et le point principal de socialisation avec les autres conseillers. L'un d'entre eux précise ainsi que « *Les relations de sympathie se nouent surtout au niveau des commissions, parce que les discussions sont assez... plus intimes, plus proches, donc on connaît mieux les gens, on finit par s'apprécier ou se désapprécier !* ». La tonalité des délibérations y est effectivement nettement moins formelle que lors des séances plénières, l'usage étant généralement de s'y tutoyer et d'utiliser les prénoms lors des échanges³³⁴. Un président de commission estime que dans sa commission, par

2012, op. cit. p73-87

³³⁴ Rappelons tout de même ici que les observations en commission ont été menées entre 2011 et 2013, en fin de mandature. La proximité constatée entre certains conseillers et le caractère plutôt informel des débats est le produit de six années d'interactions entre une vingtaine d'individus. Les conseillers nommés en cours de mandature, nouveaux entrants en commission, ont fait preuve d'une plus grande réserve lors de leurs premières réunions de commission, tendant à calquer leurs interventions sur les normes de la délibération en séance plénière.

rapport aux séances plénière, « *la parole y est beaucoup plus libre, tout le monde s'exprime, on a très peu de déclarations préparées, c'est vraiment du débat, voilà ! Les débats sont assez vifs, même parfois très vifs [...] et avec des gens qui se parlent, qui ont appris au fil du temps à se respecter même si ils ne sont pas d'accord, et qui justement disent lorsqu'ils ne sont pas d'accord. Donc c'est assez intéressant* ». Les commissions sont les instances de travail où se concrétise le travail d'étude des dossiers, par le biais des auditions organisées dans le cadre des rapports d'auto-saisine et des informations et notes communiquées par les chargés de missions de chaque commission. La négociation entre les intérêts concurrents représentés par les conseillers s'y manifeste lors du choix des projets d'auto-saisine, ou encore pendant les réunions destinées à la relecture des avis, où sont débattus parfois mot à mot les projets soumis par le rapporteur. Chaque commission étant en principe composée de représentants des quatre collèges à parité³³⁵, les projets d'avis sont donc supposés synthétiser l'ensemble des sensibilités et des opinions, après délibérations et négociations arbitrées par le Président de commission et le rapporteur général.

Les fonctions occupées au sein des commissions impliquent ainsi que les conseillers qui les exercent (Présidents, vice-présidents et rapporteurs en commission) jouent un rôle de médiateur dans le processus de délibération. A la négociation s'ajoute donc un registre supplémentaire de la représentation des intérêts, non plus sur le mode de la tractation mais de la médiation. Interrogé sur son rôle de Président de commission, un de nos interlocuteurs souligne un glissement dans sa pratique de représentant d'un groupe d'intérêt entre son mandat de « simple » conseiller et sa prise de fonctions : « *Au début je ne savais pas trop comment faire. Je me disais : Hou la la, l'organisation va me dire que je ne porte pas la voix pour laquelle j'ai été nommé là. Finalement je ne trouve*

³³⁵ En dépit des efforts du secrétariat permanent pour garantir le respect des équilibres entre les collèges, dans la deuxième partie de la mandature en Aquitaine (2007-2013), la répartition des conseillers dans les différentes commissions avait abouti à une légère surreprésentation du premier collège dans la commission 1 (Développement économique et Programmes) et du troisième collège dans la commission 3 (Cadre de Vie et Solidarité), reflétant les préférences affinitaires des conseillers et leur volonté d'intervenir en commission sur les politiques publiques directement liées aux intérêts des groupes qu'ils représentent. Aucune provision ne prévoit que les conseillers siègent dans les commissions directement liées à leur domaine d'activité ou au secteur qu'ils représentent. Certains d'entre eux sont cependant peu enthousiastes à l'idée de participer aux travaux d'une commission qu'ils estiment éloignés des problématiques de leurs organisations mandataires. Un conseiller du collège patronal ne siégeant pas en commission 1 regrette ainsi une forme de déséquilibre qu'il associe à une politisation excessive dans sa formation : « *La commission, je ne suis pas sûr d'avoir fait ma place, parce que j'ai trouvé là une ... une relative importance de la représentation syndicale, à la quelle je ne m'étais pas attendu. Peut-être parce qu'il y a une culture, ... pas revendicative, mais une culture très engagée de certaines personnes, ça m'a un peu étonné, je pensais qu'il y aurait un échange plus consensuel.* »

pas ça très difficile, au contraire, mais c'est quand même très exigeant. [...] je m'attache à passer le message, comment dire, des points sur lesquels la commission est d'accord. C'est dire que je n'occulte pas les positionnements les plus divergents, par contre je mets en avant les choses pour lesquelles les gens sont d'accord ». Un autre souligne qu'il fait appel à des registres de discours différents dans ses fonctions de président de commission, et qu'il porte les intérêts de ses mandataires d'une façon moins conflictuelle que dans d'autres arènes de concertation : *« être président c'est sûr que ça permet d'écouter différemment, de façon moins partielle, des discours qui nous sont désagréables. Parce qu'il y a des discours désagréables : il y a des gens qui ont des arguments qu'on a du mal à entendre. Je pense que si j'étais conseiller et non pas Président, peut-être que je réagis plus vite. Ça m'a obligé à écouter ces gens là avec plus d'attention et du coup, de trouver la façon de leur dire que c'est désagréable sans être désagréable ! Je suis toujours convaincu de ce que je pense, mais je ne l'exprime plus de la même façon ».*

Les fonctions assumées au sein du Bureau relèvent également d'une activité plutôt orientée sur la médiation ou sur la négociation que sur l'expression pure et simple. Si ses membres, « érigés en porte-parole de leurs groupes respectifs, disposent de la conduite réelle des travaux de l'assemblée [...] et peuvent freiner ou au contraire accélérer le traitement de tel ou tel sujet »³³⁶, ils occupent également une position transversale unique dans les instances de l'assemblée. Pour un conseiller « de base », la connaissance des activités de l'institution en dehors de la commission dont ils sont membres est généralement limitée aux communications du Président en séance plénière. Les secrétaires du bureau, et les vice-présidents dont la pratique (peu usitée) veut qu'ils aient accès sans restrictions aux travaux de toutes les commissions du CESER, sont les seuls conseillers qui ont connaissance de l'ensemble des travaux. La position est donc tant convoitée pour le pouvoir qu'elle confère sur l'agenda de l'assemblée que pour la connaissance du fonctionnement interne et officieux de l'assemblée. Il existe un réel avantage comparatif à être membre du bureau pour faire un usage stratégique du mandat de conseiller : c'est un lieu privilégié d'apprentissage des codes et des normes de la

³³⁶ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit., p. 69.

délibération propres aux CESER, et des équilibres informels qui structurent l'ensemble des instances. L'un des conseillers décrit ainsi son rôle de secrétaire de bureau : *« Oh, après ce qu'on fait, on ne fait pas grand chose. On assiste au bureau c'est tout. Mais là vous voyez mieux, beaucoup mieux, le fonctionnement du CESER, vous comprenez beaucoup de choses. [...] Vous passez en revue beaucoup plus précisément tous les thèmes qui sont travaillés dans les commissions. »*. Lors des observations menées en réunion de bureau, l'ordre du jour consistait pour moitié en un bilan des activités de chaque commission, délivré par leurs présidents respectifs, et pour l'autre moitié en compte-rendu des activités de la présidence dans les représentations extérieures et autour des réformes potentielles de la représentativité en vue du renouvellement. Au cours des débats, un certain nombre de points contentieux ont été débattu et arbitrés (notamment le choix d'un sujet d'auto-saisine de l'une des commissions qui ne faisait pas l'unanimité), et certains conseillers ont adopté une posture formelle de négociation, insistant par exemple pour que leurs réserves soient officiellement inscrites dans le procès-verbal du bureau. D'autres ont pu se positionner sur un registre sensiblement différent lors des discussions autour des réformes du cadre règlementaire de composition des CESER : en proposant de mobiliser les réseaux de leurs organisations mandataires ou en mettant en commun des informations stratégiques, ils s'orientent davantage sur une activité de médiation et de régulation de l'assemblée que de stricte représentation de leur groupe dans le bureau.

2.1.2.2. Niveaux et registres de la participation : typologie des membres du CESER

Pour présenter un bilan des ressemblances et des différences dans les niveaux et les formes de la participation des individus, nous avons eu recours à l'analyse des correspondances multiples (ACM). Le principe de ce traitement statistique, qui permet d'appliquer l'analyse factorielle à des variables non numériques, est de repérer les correspondances les plus fréquentes, ou encore les associations statistiquement significatives les plus répandues, au sein de la population étudiée. Plutôt que de chercher des liens de corrélation de variables à variables, elle permet de faire ressortir des groupes de caractéristiques

généralement associées chez un même individu. L'ACM permet ainsi de représenter sur un plan les principaux liens et les principales oppositions entre l'ensemble des variables : les modalités liées statistiquement sont proches sur le plan, les modalités rarement associées entre elles sont éloignées. La représentation graphique est bidimensionnelle : par convention, les oppositions et proximités les plus significatives sont représentées sur l'axe horizontal. Un ensemble secondaire d'oppositions et d'associations moins statistiquement significatives est représenté sur l'axe vertical. On obtient alors une description synthétique des liens entre les modalités des différentes variables traitées sur la population étudiée. L'interprétation de la carte de l'ACM ainsi obtenue nécessite alors un travail d'interprétation. L'analyse factorielle fonctionne en effet sans que l'on postule, ou plus précisément que l'on cherche à vérifier, des liens de causalité ou des corrélations définies *a priori*, toutes choses égales par ailleurs. Les oppositions matérialisées sur chaque axe doivent alors être interprétées, en fonction des hypothèses de recherches (il s'agit finalement de donner des titres aux deux axes). Ces oppositions principales et secondaires permettent alors de faire sens des correspondances, matérialisées par les « nuages de points » sur la carte de l'ACM. On peut alors établir des typologies, ou des profils types d'individus au sein de la population étudiée.

Il s'agit ici de mettre au jour les contrastes dans l'exercice du mandat de conseiller au CESER, sur la base des variables recueillies dans l'enquête par questionnaire adressée aux membres du CESER Aquitaine de la mandature 2007-2013.

Cette ACM a porté sur cinq variables relatives à la participation des conseillers aux travaux de l'assemblée, présentées dans le tableau ci-après. Une variable supplémentaire liée au département de résidence des individus a été retenue, afin d'estimer l'impact du facteur géographique sur les pratiques des conseillers.

Table 1 : Variables de l'analyse des correspondances multiples

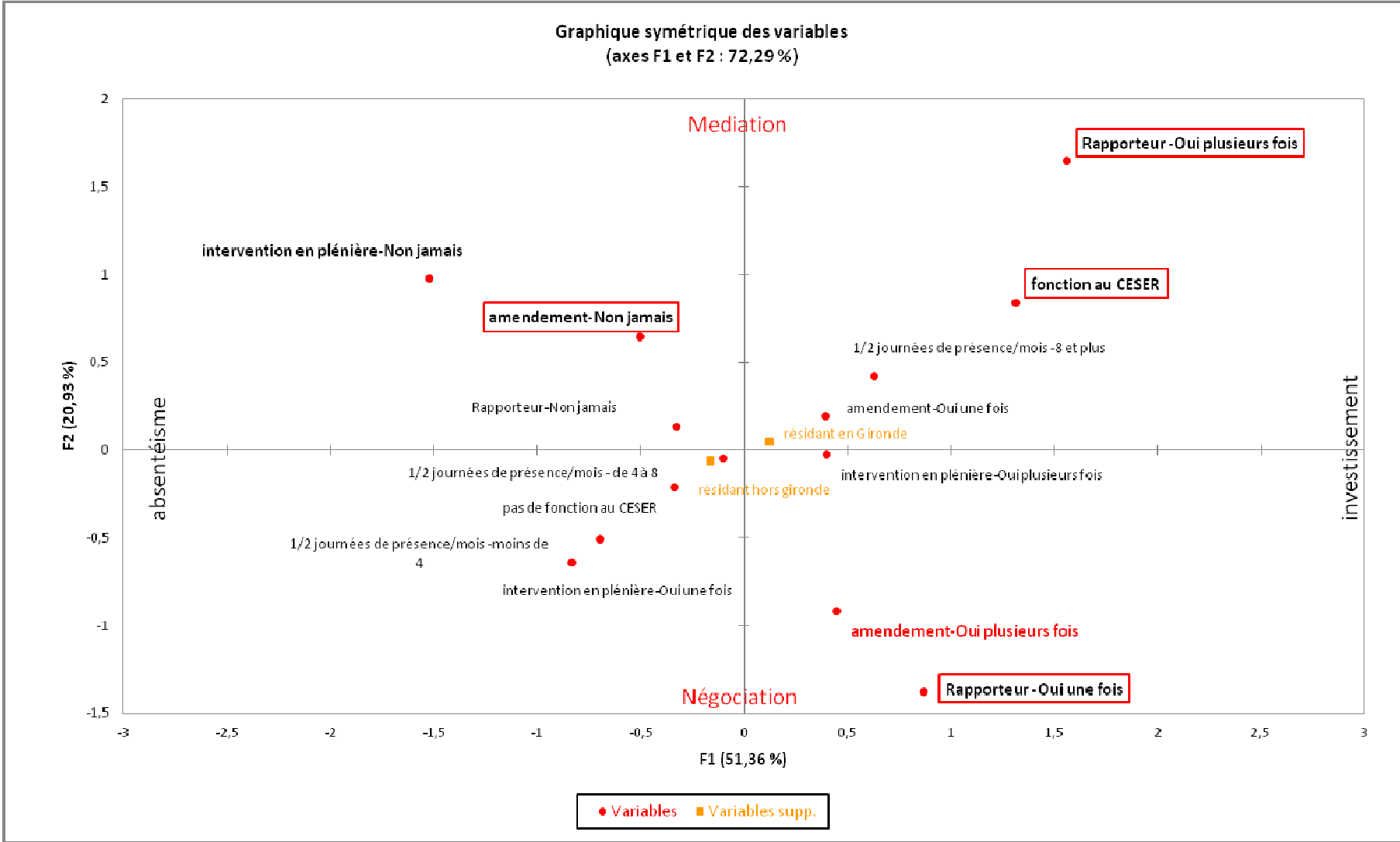
Question	Libellé de la variable	Modalité de réponse
En moyenne, à combien de demi-journées par mois estimez-vous votre temps de présence au CESER ?	½ journée de présence / mois	Moins de 4 De 4 à 8 Plus de 8
Occupez-vous une fonction particulière dans l'assemblée (membre du bureau, vice-président, rapporteur de commission...) ?	Fonction	Oui Non
Etes-vous déjà intervenu lors d'une séance plénière ?	Intervention en plénière	Oui plusieurs fois Oui une fois Non jamais
Avez-vous déjà déposé un amendement sur un avis ou un rapport ?	Amendement	Oui plusieurs fois Oui une fois Non jamais
Avez-vous déjà participé de façon officielle ou informelle à la rédaction d'un rapport ?	Rapporteur	Oui plusieurs fois Oui une fois Non jamais
Quelle est votre commune de résidence ?	Résidence	En Gironde Hors Gironde

Les variables des ½ journées de présence par mois, de l'exercice de fonctions dans les instances de travail, et de participation même informelle à la rédaction sont, on l'a vu, des indicateurs du temps consacré à l'activité de conseiller au CESER. Les questions relatives au dépôt d'amendements et au nombre d'interventions publiques lors des séances plénières caractérisent l'instance privilégiée d'exercice du mandat, et le registre utilisé par le conseiller : la participation au dépôt d'amendements signale un investissement dans la négociation entre les différents groupes d'intérêts en amont des délibérations en session plénière. La fréquence des interventions formelles quant à elle est révélatrice de l'activité d'expression d'intérêts spécifiques ou catégoriels, parfois sur le mode revendicatif. Les modalités de réponse possibles à la question concernant le rôle de rapporteur visent à distinguer les individus qui ont rédigé un rapport sur une problématique spécifique sur laquelle ils détiennent une expertise ou qui est particulièrement saillante pour leur organisation, des individus qui participent régulièrement à la rédaction d'avis sur des questions très diverses. Ces derniers mettent en œuvre des compétences relevant de la médiation davantage que de la négociation ou de l'expression des rapporteurs uniques. Plus largement, les variables liées à l'occupation d'une fonction ne se limitent pas à indiquer un

niveau de participation, mais sont également liées à un registre spécifique de ladite participation.

Les tableaux de l'inertie (ou part des données prises en compte dans les calculs), des contributions absolues et des cosinus carrés nous ayant permis d'interpréter la représentation graphique des données figurent en annexe. En revanche, la carte de l'ACM figure en page suivante.

Figure 2 : Carte de l'ACM



Le premier plan factoriel rend compte de 59,17% de la variance du nuage. On notera ainsi au préalable que le premier axe prend en charge à lui seul plus de la moitié de l'inertie. Les modalités de variables dont les contributions à cet axe sont les plus fortes (supérieures à la contribution moyenne) sont représentées en gras et en noir. Celles qui contribuent fortement à l'axe 2 sont représentées en gras et en rouge. Enfin, les modalités figurant en gras noir et entourées de rouge contribuent fortement aux deux axes. Les modalités de la variable supplémentaire figurent en orange.

L'axe 1 (horizontal) fait apparaître une opposition entre deux niveaux d'investissement dans l'exercice du mandat : à droite, sont positionnés les individus qui consacrent une grande partie de leur temps aux travaux de l'assemblée. Ils cumulent une moyenne de plus de deux réunions par semaine avec l'exercice de responsabilités additionnelles, qu'il s'agisse d'occuper des fonctions de direction dans l'assemblée, de participer aux délibérations de séance plénière ou de contribuer à la production des avis et des rapports. A gauche, se situent des individus comparativement moins actifs dans la vie interne de l'assemblée, soit qu'ils se contentent d'assister aux travaux de leur commission et aux séances plénières (ce qui se traduit par une moyenne d'une réunion par semaine environ), soit qu'ils s'inscrivent dans la catégorie minoritaire des conseillers « absentéistes » (siégeant uniquement lors des plénières et faisant office de figuration, puisque n'y ayant jamais pris la parole ni déposé un amendement).

L'axe 2 (vertical), oppose deux pratiques du mandat, ou encore deux visions des fonctions de conseiller au CESER. En bas de la carte figurent des individus qui privilégient l'expression des intérêts propres de la catégorie ou du secteur qu'ils représentent dans le CESER, et qui tendent à endosser le rôle de négociateur. Ces derniers font usage de leur mandat sur le registre de la tractation et du discours en séance plénière : ils tendent à avoir fréquemment recours au dépôt d'amendements (destinés à réintroduire pendant la séance plénière les préoccupations propres à leur organisme dans les documents coécrits en commission, ou à leur offrir une tribune pour exprimer plus largement un point de vue spécifique ou un positionnement politique vis-à-vis des élus du Conseil régional). Il s'agit également d'individus qui ont activement participé, de façon

formelle ou informelle, à la rédaction d'un rapport ou avis spécifique. Contrairement aux conseillers prolifiques qui co-rédigent régulièrement des rapports sur une grande variété de sujets, ces individus ne rédigent qu'un seul document, en relation directe avec le domaine d'activité ou la population dont ils portent les intérêts³³⁷. En haut de la carte se trouvent les conseillers qui exercent une pratique sur le registre de la médiation. Aux comportements de négociation stratégiques sur des enjeux, ils ajoutent une forme de médiation cognitive. Cette forme de participation tend à être associée aux individus qui ont accédé à des responsabilités au-delà du mandat de base : la fonction de membre du bureau leur permet de gagner une connaissance transversale des travaux de toutes les commissions de l'assemblée, les fonctions de rapporteurs ou secrétaires généraux de commission, mais également de président de commission, requièrent des compétences davantage liées à une fonction de médiateur entre intérêts contradictoires ou concurrentiels.

L'ACM fait donc apparaître quatre groupes différents, qui correspondent plus ou moins bien aux quadrants du plan factoriel : les conseillers qui assistent à moins de 4 réunions mensuelles et qui se sont contentés de prendre une seule et unique fois la parole en session plénière constituent un groupe d'absentéistes. S'ils sont présents physiquement³³⁸ et occupent leur siège, ils ne font pas usage des différentes instances de travail pour représenter les groupes qui les ont mandatés. Ce comportement, pour minoritaire qu'il soit, est d'ailleurs parfaitement identifié par les membres de l'assemblée : l'un deux soulignera cet état de fait à mots couverts, en soulignant que « *[notre organisation], quand elle désigne quelqu'un, elle essaye de désigner quelqu'un qui ait un rôle, qui va essayer de comprendre et de peser sur les choses. Elle ne va pas désigner pour désigner, comme certaines autres organisations peuvent le faire.* ». Les conseillers dits « de base », qui exercent leur mandat dans les séances plénières et leur commission attitrée, sont

³³⁷ Le conseiller mandaté au titre de l'Institut occitan a signé un rapport sur les langues régionales en Aquitaine, le conseiller du réseau aquitain des musiques amplifiées a largement participé à la mise à l'agenda et à la rédaction du rapport sur les musiques actuelles, la conseillère de l'Union régionale des centres d'informations sur les droits des femmes a coordonné le rapport sur l'égalité homme-femme au travail...

³³⁸ Rappelons qu'une partie des conseillers chroniquement absents sur la dernière année de la mandature, au moment de la passation du questionnaire, ont échappé aux relances et aux sollicitations pour remplir le formulaire. Le taux de réponse (96 observations pour 119 conseillers) a été estimé satisfaisant et représentatif de la totalité de la population enquêtée, mais il existe une part de conseillers n'ayant pas souhaité répondre, qui correspond plus ou moins aux conseillers absents au moment des relances. Ils ne sont donc pas pris en compte dans les données présentées ici.

caractérisés par un temps de présence intermédiaire, et se répartissent au centre de l'axe vertical entre médiation et représentation. Ils n'occupent ni position de pouvoir particulières à l'assemblée, ni n'ont participé au travail d'écriture d'un avis ou d'un rapport. A l'autre bout de l'axe horizontal, du côté des conseillers qui consacrent de forts volumes horaires à l'exercice de leur mandat au CESER, la division est assez nette entre les conseillers qui pratiquent principalement une activité de négociation en amont et pendant les plénières, et ceux qui se situent sur le pôle de la médiation. Dans le quadrant en bas et à droite du plan, le dépôt fréquent d'amendements est associé à l'écriture d'un rapport ou avis spécifique. A ces négociateurs, s'opposent des conseillers qui ont davantage un profil de médiateur : non que l'exercice de leur mandat soit totalement exempt de marchandages et de négociations (comme cela s'observe au sein du bureau pour le contrôle de l'agenda), mais ils endossent en parallèle un rôle de médiateurs et de traducteurs lors des délibérations en commission ou lors d'une certaine catégorie d'échanges dans le bureau. Ces individus sont ceux qui consacrent le plus grand nombre d'heures déclarées à leur mandat au CESER (plus de 8 réunions par mois), et qui interviennent le plus souvent dans le travail collectif d'écriture. La variable supplémentaire concernant le lieu de résidence des conseillers ne contribue pas au calcul des axes. Projetée sur le plan, elle tend à montrer que le fait de ne pas résider en Gironde est davantage associé aux types de conseillers les moins investis en termes de temps, quand les négociateurs et les médiateurs tendent davantage à être girondins.

2.2. Les membres du CESER, entre groupes sectoriels et pratiques d'assemblée

L'intelligibilité des phénomènes d'intermédiation pratiqués dans le CESER ne saurait se réduire à la typologie proposée plus haut sur la base de l'analyse des correspondances multiples entre variables relatives à l'intensité et au registre de la participation aux travaux de l'assemblée. La description des oppositions entre des pratiques contrastées, de conseillers absentéistes, conseillers « de base » ou conseillers investis d'une part, et de représentants privilégiant la négociation ou la

médiation d'autre part, a l'avantage d'offrir un panorama complet sur une population hétérogène. On se gardera cependant d'ériger ces profils en classifications trop rigides, de peur de sombrer dans « le fond de l'abîme du typologisme ou du tropisme classificatoire, loin de produire des gains de connaissance supplémentaire »³³⁹, mais surtout pour ne pas oublier qu'un même individu peut relever de plusieurs catégories au gré des contextes et des arènes³⁴⁰. La méthode de l'analyse des correspondances multiples propose une description statique de la population enquêtée, et repose sur la représentation bidimensionnelle des oppositions les plus structurantes dans un jeu de données³⁴¹ : la définition de catégories ou de types entre les conseillers n'a donc de plus-value que si elle est complétée par une perspective analytique visant à expliquer les résultats du traitement statistique³⁴².

Nous avons jusqu'ici décrit les *pratiques* internes à l'assemblée et constaté les *positions* des conseillers dans ses instances de travail, mais ces dernières ne reflètent que partiellement la façon dont les individus investissent l'arène socioprofessionnelle et font sens de leur mandat de représentation d'intérêts spécifiques. Il devient alors nécessaire d'examiner les *rôles* endossés par les représentants au CESER, au sens de « l'ensemble des comportements et des attitudes attendus d'un individu à raison de sa position dans l'espace social ou de son statut »³⁴³. La distinction établie par Jacques Lagroye entre position et rôle s'avère particulièrement féconde pour prolonger la typologie et analyser l'exercice de l'intermédiation entre le groupe d'intérêt et le décideur régional : selon lui, la

³³⁹ M. OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, op. cit. p29

³⁴⁰ On pourrait ainsi, comme l'a fait (parmi de nombreux autres) Danièle Fraboulet en 2007 dans son étude des dirigeants de l'Union des Industries Métallurgiques et Minières, représenter la position de chaque conseiller individuel sur le plan factoriel. Cette opération, qui consiste à « projeter » les identifiants des individus de la base de données comme des variables supplémentaires, est souvent utilisée pour classer les individus d'une population dans les catégories établies par l'ACM. Le questionnaire à partir duquel l'analyse a été effectuée étant anonyme, il nous est matériellement impossible de projeter le nom des conseillers sur plan. Il serait cependant possible de projeter les identifiants anonymisés, et de s'intéresser à leur répartition par rapport aux profils-types. L'exercice est, dans le cas de notre enquête, peu lisible au vu du nombre d'individus enquêtés, trop important pour être représenté sur un plan. Il est néanmoins fort probable qu'on trouverait un nombre important des identifiants à mi-chemin entre plusieurs profils-types.

³⁴¹ Claire LEMERCIER et Claire ZALC, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2007, 128 p. p69

³⁴² Rappelons ici que l'ACM, et plus largement toutes les analyses factorielles, ont été traditionnellement utilisées par l'école de statistique française comme une alternative à la recherche de causalités « toutes choses égales par ailleurs » des régressions linéaires ou logistiques. Elles s'inscrivent donc dans une tradition d'analyse à visée descriptive, essentiellement usitée pour explorer des corpus touffus, et ne reposent pas sur le test d'une hypothèse de causalité prédéterminée (*Ibid.* p 69-73). L'explication du ou des phénomènes décrits par l'analyse des correspondances multiples repose alors sur un cadrage théorique et des hypothèses de recherches complémentaires.

³⁴³ Olivier NAY, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 1997, vol. 10, n° 38, p. 21.

position s'entend « en termes de rang dans l'institution, de hiérarchisation, de spécialisations, de tâches particulières, mais aussi de prestige, de salaire, de possibilités d'action, etc. Le rôle tel que j'essaie de le concevoir, c'est l'ensemble des comportements qui sont liés à la position qu'on occupe et qui permettent de faire exister cette position, de la consolider et, surtout, de la rendre sensible aux autres »³⁴⁴. Le concept de rôle a donc une portée analytique plus grande, dans la mesure où il permet de considérer les comportements au-delà de strictes anticipations stratégiques liées à la position, pour y intégrer la dimension de conformité aux normes de l'arène où se nouent les interactions³⁴⁵, ainsi que la question des attentes des mandants et des représentations du mandaté. Il permet également d'adopter une perspective plus dynamique, dans la mesure où les rôles sont le produit d'un travail d'apprentissage de la part des individus et de processus d'institutionnalisation construits dans le temps³⁴⁶ : pour en revenir au CESER, les individus peuvent donc construire un ou des rôles qui évoluent au fil de leurs mandats, ou endosser simultanément des rôles distincts dans et à l'extérieur de l'assemblée, au gré des contextes ou des arènes de l'échange.

Le rôle de conseiller au CESER, entendu comme l'ensemble des comportements attendus d'un individu en vertu de sa position dans l'assemblée socioprofessionnelle, est celui d'un intermédiaire entre le groupe d'intérêt qui l'a mandaté, et la sphère politique régionale. Olivier Nay a montré que les élus régionaux exercent leur mandat représentatif par l'apprentissage d'un rôle d'intermédiaire entre les territoires infrarégionaux³⁴⁷. De la même façon, les conseillers du CESER endossent au fil de leur mandat un rôle d'intercession et de mise en relation d'acteurs évoluant dans des sphères institutionnelles plus ou moins éloignées les unes des autres. Dans « Le gouvernement du compromis »,

³⁴⁴ « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques LAGROYE », *Politix*, vol. 10, n° 38, 1997, p. 8.

³⁴⁵ On reviendra ici à la définition proposée par Olivier NAY (L'institutionnalisation de la Région comme apprentissage des rôles) : « on sera ici amené à parler de rôles pour désigner plus largement l'activité sociale que déploient les acteurs régionaux dès lors qu'elle n'est pas exclusivement fondée sur des anticipations stratégiques, mais qu'elle est conduite conformément aux attentes de leurs publics et à des normes prescriptives qui fixent des modèles de comportement liées à leur position dans l'espace social ».

³⁴⁶ C'est bien cela que souligne Jacques LAGROYE lorsqu'il décrit les différentes facettes du rôle de maire : « on peut s'amuser à voir comment les maires ont mis en scène la transformation de leur rôle ou ont joué plusieurs rôles à la fois. Les rôles ne sont pas univoques, mais sont travaillés par les acteurs en fonction des situations et des cadres d'interaction ». « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », art cit. p 17

³⁴⁷ O. NAY, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », art cit.

consacré à cette catégorie générale d'acteurs de l'intermédiation entre univers institutionnels, Olivier Nay et Andy Smith ont proposé une grille de lecture qui distingue deux formes d'activité chez les représentants au sens large³⁴⁸, autour des figures du courtier et du généraliste. Le généraliste, capable de construire du sens commun entre milieux institutionnels, incarne la dimension cognitive de l'intermédiation, tandis que le courtier relève davantage de sa dimension stratégique, négociant des compromis entre groupes aux intérêts différents. Concrètement, l'activité du généraliste consiste à collecter des intérêts contrastés exprimés selon des références hétérogènes, à comprendre des opinions et des croyances distinctes de celles de son univers institutionnel d'origine. Il tente alors de les synthétiser dans un langage commun, de produire des solutions cognitives capables d'intégrer des savoirs et des croyances éclatées. Le courtier intervient quant à lui comme intermédiaire entre des parties susceptibles de retirer un bénéfice mutuel dans leurs échanges, sans qu'intervienne une compréhension commune d'un enjeu ou problème public³⁴⁹. Une des hypothèses avancée dans l'ouvrage est qu'il existe peu de généralistes parmi les représentants d'intérêts, comme le souligne en creux le fait que l'ensemble des contributions s'intéressent essentiellement aux représentants politique ou aux membres de l'administration territoriale ou européenne dans l'examen de l'activité d'intermédiation. « L'activité de généraliste [...] apparaît beaucoup plus difficile à tenir pour les représentants d'intérêts sectoriels (responsables syndicaux, consulaires, associatifs, professionnels) dans la mesure où ils sont perçus, aux yeux de leurs partenaires mais aussi de leurs électeurs-mandants, comme des propriétaires d'enjeux spécifiques »³⁵⁰. Ils agiraient donc en représentants d'intérêts exclusifs, par opposition à des représentants politiques qui, s'ils savent « se muer en courtier par le biais du cumul des mandats et des réseaux politiques »³⁵¹, revendiquent la représentation de l'intérêt général et sont fréquemment amenés à exercer une intermédiation cognitive entre les acteurs de la société civile et la sphère politique.

³⁴⁸ On reprend ici la définition d'Olivier NAY et Andy SMITH : « les représentants sont tous les individus qui exercent une compétence déléguée (par un groupe, par une organisation, par une autorité hiérarchique), et agissent en vertu d'un mandat (électif ou nominatif) » in Olivier NAY et Andy SMITH, *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, p. 19.

³⁴⁹ O. NAY et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », art cit.

³⁵⁰ *Ibid.* p 20

³⁵¹ *Ibid.* P19

Le rôle d'intermédiaire généraliste serait alors essentiellement exercé par les représentants d'intérêts au sein de leurs propres groupes : en tentant d'agréger différents milieux, courants, ou différents niveaux des organisations qu'ils représentent, notamment en vertu de la multipositionnalité qui caractérise certains intérêts professionnels, une certaine élite de la représentation d'intérêt serait ponctuellement amenée à agir en généralistes de l'intermédiation.

On avancera ici que les CESER sont une des rares arènes où les représentants d'intérêts sont incités à adopter, en dehors de leur propre organisation, un rôle relevant davantage de la figure du généraliste que de celle du courtier. Le cumul de mandats qui les caractérise, dans les niveaux infra et supra-régionaux de leurs organisations, mais également dans de multiples arènes de négociation dont les règles, les savoirs et les représentations sont sensiblement différents (instances de négociation collective, dispositifs de débat public participatifs, organismes paritaires, réseaux d'action publique sectoriels...), en font des acteurs qui se distinguent par leur capacité à intégrer des secteurs et des milieux relativement éloignés les uns des autres. La position consultative, et donc en ce sens marginale du CESER dans l'institution régionale et plus largement dans la régulation politique à l'échelle du territoire, fait de l'assemblée une arène atypique de la représentation d'intérêt. La présence d'acteurs fortement multipositionnés dans une arène éloignée de la prise de décision, et considérée à ce titre comme secondaire par les groupes mandants, permet l'apprentissage d'un rôle traditionnellement peu usité par les représentants d'intérêts sectoriels. Si elle implique effectivement une activité de courtage, l'intermédiation opérée par les conseillers du CESER peut donc être également exercé au gré des interactions, des positions ou des statuts, sur le mode du généraliste.

2.2.1. Les conseillers du CESER : individus multipositionnés dans la régulation politique territoriale

On l'a dit, la position de conseiller au CESER implique, presque par définition, de cumuler au moins deux mandats : celui de conseiller dans l'assemblée, et celui, dans l'organisation mandante, au titre duquel l'individu est désigné au CESER. Rappelons que la procédure de nomination s'exerce en deux temps : après avoir obtenu un ou plusieurs sièges dans le premier arrêté préfectoral de composition, chaque groupe désigne en interne les membres qui le représenteront dans l'assemblée. S'en suit que les individus désignés occupent en général une position ou un mandat à l'intérieur de l'organisation représentée au CESER. Si, en théorie, il n'est pas impossible que les groupes envoient pour les représenter dans l'assemblée un de leurs membres qui n'occupe aucune position particulière dans leur organisation, il est rare que les conseillers du CESER ne soient pas, au sein de leur groupe d'intérêt, au moins membres d'un Conseil d'Administration, d'un bureau d'union régionale ou départementale, etc.

Le phénomène de cumul des mandats ne se limite cependant pas à cette première dimension : les conseillers des CESER tendent également à exercer d'autres mandats de représentation des intérêts de leur groupe, dans les arènes de négociation collective ou dans les organismes paritaires pour les partenaires sociaux, et dans les arènes de concertation sectorielles ou de débat public pour les associations. Ainsi près des deux tiers des conseillers du CESER Aquitaine indiquent-ils exercer au moins un autre mandat au nom de leur organisme mandant, en dehors de leur activité de conseiller. La combinaison la plus répandue est celle d'individus cumulant un mandat au CESER avec un ou plusieurs mandats dans les institutions paritaires ou de négociation collective, ce qui s'explique aisément par la composition de l'assemblée (dont deux collèges sur trois sont composés de représentants de la profession et des partenaires sociaux). La majorité de ces mandats sont exercés dans les OPCA ou les instances de formation et d'insertion (Missions locales, CA de Pôle Emploi...), mais on trouve également des

conseillers prud'homaux, des mandats dans les différents organismes de sécurité sociale, ou encore dans les URSAFF. Au sens large, une grande part des conseillers du CESER cumulent des mandats dans la sphère de « démocratie sociale », entendue comme un ordre institutionnel distinct centré sur la régulation du rapport salarial, coexistant avec celui de la démocratie représentative³⁵². Mais les représentants de groupes d'intérêts au CESER occupent également des positions dans des instances moins autonomisées de la sphère politique : les conseillers du CESER Aquitaine participent ainsi à de nombreux conseils, commissions, haut-comités de l'administration consultative, en d'autres termes de ces structures plus ou moins permanentes, sectorielles ou transversales, de concertation entre décideurs publics et groupes d'intérêts. Pour ne citer que certains exemples en Aquitaine, les conseillers du CESER siègent dans des instances aussi diverses que le conseil national de la vie associative, la conférence nationale des services incendies et secours, ou le groupe de travail des nations unies Sports et Environnement (UNGforSE)...Enfin, une partie d'entre eux siègent dans des arènes de débat public ou plus largement dans des dispositifs de démocratie participative au titre du groupe qu'il représentent également au CESER : dans ces structures plus récentes et plus localisées, les conseils de développement ou les commissions consultatives des grandes agglomérations de la Région sont les principaux points de cumul. Ces différents mandats, qu'ils s'inscrivent dans la sphère de la démocratie sociale, de l'administration consultative ou de la démocratie participative, ont la particularité de concerner à la fois les niveaux infra-régionaux et nationaux : ils peuvent concerner des territoires hyperlocalisés dans le cas d'un individu participant au conseil de développement économique et social de la ville de Bordeaux, comme de grandes instances nationale pour le Vice-président du CNFPT.

Au final, environ 60% des conseillers du CESER Aquitaine en 2013 se trouvaient dans une situation de cumul d'au moins trois mandats exercé au nom de leur organisation représentée au CESER³⁵³. Il faut cependant ajouter à cela un

³⁵² G. GROUX, O. MERIAUX et L. DUCLOS, *Les nouvelles dimensions du politique*, op. cit., p. 8.

³⁵³ Le mandat de conseiller du CESER, le mandat au sein du groupe d'intérêt représenté au CESER, et un ou plusieurs mandats de représentation de ce groupe dans d'autres instances. On trouvera par exemple un conseiller du CESER, élu dans le conseil de l'Union régionale de son syndicat (première dimension du cumul), nommé dans les instances paritaires de son entreprise, qui participe également à des commissions de réflexion sur la responsabilité sociétale des entreprises

troisième niveau de cumul: un nombre très significatif³⁵⁴ des conseillers exercent d'autres mandats, non plus au titre de l'organisme qui les a nommés dans l'assemblée, mais comme le produit d'un engagement individuel. Les deux catégories, celle d'individus pratiquant le cumul pour leur organisation et celle de conseillers engagés à titre personnel, ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre : en Aquitaine, 30 individus déclarent cumuler des mandats représentatifs à la fois personnels et pour leur organisation mandante, soit quart de l'assemblée. Une partie de ces mandats exercés à titre personnel résultent d'un engagement associatif (vie culturelle, amicales sportives, mouvements sociaux de promotion de la diversité, solidarité internationale...) mais la majorité d'entre eux sont des mandats politiques, qui s'inscrivent dans le cadre classique de l'élection au suffrage universel et de l'appartenance partisane, sur des territoires infra-régionaux. Il s'agit essentiellement de mandats de conseillers municipaux ou de conseillers d'arrondissements, auxquels il faut ajouter quelques maires adjoints (dont un de la ville de Bordeaux), un conseiller général, un candidat malheureux à la mairie d'une des préfectures départementales, un secrétaire général d'un comité départemental du parti communiste, un maire de petite commune...La frontière entre ces mandats personnels et les mandats liées au groupe représenté à l'assemblée n'est d'ailleurs pas toujours étanche pour les conseillers interrogés³⁵⁵, particulièrement dans le cas d'un engagement associatif, construit comme le prolongement d'un engagement professionnel ou même politique : une conseillère ayant des difficultés à classer ses mandats dans les deux catégories souligne ainsi qu'elle « *a du mal à séparer [ses] prises de parole [comme élue au CESER] et [sa] personne, on ne peut pas les dissocier parce sinon on devient dingue...* ». Un autre conseiller s'insurge contre « *un dévoiement de l'institution* » pratiquée par

en Aquitaine (deuxième dimension). Le cumul est loin d'être limité aux deux premiers collèges: dans le troisième collège, on peut également mettre en avant le cas d'un conseiller représentant une association régionale, désigné comme administrateur dans la fédération nationale à laquelle appartient son association et dans la fédération régionale Midi-Pyrénées, et qui occupe cinq autres mandats dans les conseils d'administration d'établissements de santé et d'associations diverses.

³⁵⁴ Sur les 96 répondants au questionnaire administré en Aquitaine, 69 d'entre eux déclarent exercer un mandat à titre personnel.

³⁵⁵ L'examen des réponses à ces deux questions dans l'enquête en ligne est révélateur de la perméabilité entre les deux catégories : un certain nombre de conseillers font la confusion entre les mandats associés à l'organisation qu'ils représentent au CESER et les autres positions représentatives qu'ils occupent dans l'espace public. Interrogés en entretien, certains d'entre eux peinent à classer leurs activités dans ces deux catégories, qui ne font pas nécessairement sens pour rendre compte de leurs logiques d'engagement.

un membre de l'assemblée lors d'une audition organisé au CESER à propos d'un projet polémique de stockage de gaz : *« ce conseiller a utilisé son mandat au titre de [son organisation professionnelle] alors qu'il est actif dans l'association de riverains opposés au projet, pour moi c'est une infraction au règlement car il y a confusion des mandats. [...] Il faut être capable de voir que c'est une prise de position militante, moi je ne cache pas mon jeu »*. La frontière est par contre plus nettement établie par les intéressés entre mandat au CESER et mandats politiques, et ce d'autant plus que cette combinaison concerne des individus professionnalisés dans la représentation d'intérêt ou dans la carrière politique : ceci est imputable à leur plus grande maîtrise des codes et des rôles, mais aussi à la transparence des étiquettes partisans aux yeux de leurs interlocuteurs et au rejet d'une politisation trop manifeste de l'assemblée socioprofessionnelle.

Schéma 4 :Le cumul des mandats des conseillers du CESER dans les arènes de régulation politique régionale



Il serait tautologique de s'étonner d'un tel degré de multipositionnalité, compte tenu du fait que sont représentés au CESER des milieux traditionnellement caractérisés par une régulation au moyen du cumul des mandats en interne : la démonstration en a été faite pour les représentants des professions agricoles³⁵⁶, mais également dans une certaine mesure dans la formation des élites patronales ou syndicales³⁵⁷. Les affinités entre l'engagement dans les organisations syndicales et

³⁵⁶ J. PALARD, « Mandat professionnel et engagement politique. La représentation agricole au Conseil régional d'Aquitaine », art cit., P. ALLIES, « Territoire régional et représentation des intérêts », art cit.

³⁵⁷ Catherine Comet et Jean Finez ont analysé le rôle du cumul dans les organes de gouvernance comme moyen de reproduction des élites patronales : Catherine COMET et Jean FINEZ, « Le cœur de l'élite patronale », *Sociologies pratiques*, 16 novembre 2010, vol. 21, n° 2, p. 49- 66. On peut également signaler les travaux historiques de Claire

dans une certaine catégorie de mouvements politiques ou religieux sont également courants³⁵⁸. La présence d'individus en situation de cumul de nombreux mandats est néanmoins particulièrement prononcée dans le CESER pour des raisons pratiques liées aux spécificités de cette arène. On l'a dit plus haut, la disponibilité nécessaire pour pouvoir investir les différentes instances de l'assemblée et peser sur l'agenda des travaux tend à favoriser la désignation d'individus retraités ou fortement professionnalisés dans une carrière de représentant à plein temps de son organisation. Par ailleurs, les différentes pratiques concernant le reversement des indemnités de présence favorisent le choix de personnels permanents ou d'individus en forte position de cumul. En effet, dans les confédérations syndicales notamment, la pratique veut les conseillers reversent leurs indemnités de présence aux organisations qui les ont élus, celles-ci se chargeant alors d'indemniser l'employeur d'un conseiller en activité professionnelle. Comme le précise un représentant syndical à propos du gain que représentent les indemnités pour leur organisme, *« une fois qu'un militant est désigné pour siéger dans un CESER, un patron ne peut pas lui interdire de siéger. Mais il n'est pas obligé de l'indemniser, il est même clairement dit que c'est à ça que servent les indemnités. Donc s'agissant de bon nombre d'entreprises privées, ou publiques même, l'organisation a fait des conventions avec les employeurs et on rembourse à l'employeur la participation ... Donc le gain n'est pas total »*. Il existe donc un biais pour nommer à des positions indemnisées des individus qui sont déjà détachés à temps plein au sein de leur syndicat, favorisant donc le choix de permanents fédéraux cumulant déjà un certain nombre de mandats. Le cas est un peu différent pour les groupes où les conseillers conservent une partie ou la totalité de leurs indemnités de présence, comme cela se pratique généralement dans les organismes consulaires ou patronaux : la position de conseiller y est alors davantage associée à une forme de prestige, voire à une source de revenu complémentaire qui couronne une carrière dans les instances internes au moment de la retraite. Ainsi les présidents des chambres de commerce et d'industrie sont-ils généralement désignés d'office au

Lemercier sur les trajectoires individuelles des membres des organismes consulaires : Claire LEMERCIER, « Les carrières des membres des institutions consulaires parisiennes au xixe siècle », *Histoire & mesure*, 15 juin 2005, Vol. XX, n° 1, p. 59-95.

³⁵⁸ Voir par exemple pour la CFTD : Cécile GUILLAUME et Sophie POCHIC, « Un engagement incongru ? », *Revue française de science politique*, 24 juin 2009, vol. 59, n° 3, p. 535- 568..

CESER, la même tradition tendant à prévaloir dans l'ensemble des organismes consulaires. Cette pratique de conservation des indemnités tend donc elle aussi à favoriser la nomination d'individus exerçant ou ayant exercé de nombreux mandats dans leur milieu d'origine.

La conséquence première de cette forte tendance au cumul des positions dans les divers espaces de la régulation politique régionale et infra-régionale est que les conseillers du CESER se côtoient fréquemment en dehors de l'assemblée, dans d'autres arènes d'intermédiation et d'agrégation des intérêts. A titre personnel ou au titre de leurs organismes, les conseillers du CESER ont donc souvent noué avant même leur nomination un certain nombre de liens, mis en place des jeux d'acteurs avec certains autres membres de l'assemblée dans des configurations différentes. Près de 70% des conseillers du CESER Aquitaine font état d'échanges extérieurs avec d'autres membres de l'assemblée, dans la cadre de leur activité professionnelle (18% des échanges), de leur rôle de représentant (25%), mais également de leurs autres activités associatives et politique (33%), et, pour une part importante d'entre eux, dans le cadre amical ou familial (22%). L'intensité des relations est bien entendu variable selon les contextes d'interaction, les liens noués dans le cadre amical ou familial concernant en général un nombre restreint d'individus, au contraire des interactions professionnelles ou en tant que représentant : un quart des conseillers de l'assemblée aquitaine déclarent rencontrer plus de cinq autres conseillers de la mandature plusieurs fois par mois. Interrogée au sujet de son degré de connaissance des membres de l'assemblée, une conseillère nouvellement nommé souligne ainsi l'importance de certains réseaux interpersonnels au moment de l'entrée dans le CESER : *« j'ai retrouvé des personnes qui avaient été nommées en même temps, pour leur première mandature, que je connaissais, notamment dans le collège associatif... je me suis aperçue que je connaissais beaucoup de gens. C'était comme si ma place était justifiée... comme si c'était logique que je sois là. C'était des gens que je connaissais professionnellement et culturellement, des représentants d'associations culturelles par exemple, ou les représentants d'associations dans la formation ou dans le social »*. D'autres racontent l'influence dans les interactions avec certains conseillers des rapports qu'ils avaient noués dans des arènes extérieures à

l'assemblée : « *oui, je connaissais du monde au moment où je suis arrivé, essentiellement des adversaires syndicaux. Les relations humaines nouées en commission, ça n'a pas changé mes rapports avec eux, ça les a confirmés, je dirais !* ». Ainsi les interactions et les dynamiques de jeux d'acteurs, voire même les processus d'apprentissage des rôles dans le CESER, ne peuvent se comprendre indépendamment des configurations extérieures à l'assemblée dans d'autres arènes d'agrégation des intérêts, et des rôles que les conseillers de l'assemblée y endossent. La mise en œuvre de l'intermédiation sur le registre du courtier ou du généraliste dans l'assemblée est fortement influencée par les registres mobilisés en dehors de l'assemblée avec les mêmes individus. Plus précisément, on avancera que les rôles et les dynamiques d'échange développées au sein du CESER ne sont rendues possibles que par l'existence d'interactions plus normées et plus contrôlées par des oppositions structurées dans les autres arènes de régulation politique auxquelles participent les conseillers.

2.2.2. Une arène atypique de la représentation des intérêts

Les représentants d'intérêts sectoriels ou catégoriels multipositionnés dans les différentes arènes de la régulation politique régionale sont donc dans une position privilégiée d'intermédiaires entre les différents niveaux de l'action publique, et les différentes sphères institutionnelles de la décision et de la mise en œuvre des politiques publiques. Si l'on conviendra qu'ils sont prioritairement perçus comme propriétaires et porte-paroles d'un intérêt spécifique dans l'ensemble des arènes auxquelles ils participent, et donc agissent la majorité du temps en intermédiaires stratégiques, la position atypique du CESER dans l'ordre institutionnel régional permet cependant un glissement dans les rôles de la représentation d'intérêt. Le long et parfois difficile apprentissage du rôle de conseiller repose sur une pratique plus cognitive que stratégique de l'intermédiation, et offre un espace aux traditionnels *courtiers* pour exercer leur mandat dans un cadre favorable aux comportements relevant de la figure

du *généraliste*. On se gardera ici d'opposer radicalement des concepts intermédiaires construits comme des figures idéales-typiques non exclusives l'une de l'autre : notre propos n'est pas de décrire des conseillers abandonnant toute activité de tractation au profit d'une plus noble médiation cognitive produisant du sens commun entre intérêts antagonistes. Tout d'abord parce que les deux activités se combinent le plus généralement, aucun échange d'ordre cognitif n'étant exempt d'une dimension classique de défense d'intérêts, ni les phénomènes de courtage complètement indépendants de la production de représentations communes dans l'action publique³⁵⁹. Ensuite parce que les conseillers tendent à endosser alternativement les deux rôles au gré des configurations et des instances de travail dans lesquels ils interviennent au CESER. Notre propos est plutôt de souligner que le CESER permet, à certaines conditions et dans certaines de ses instances, que des intermédiaires rompus au jeu de la négociation entre intérêts concurrents apprennent à formuler la défense de leurs intérêts par la traduction cognitive et la construction de cadres communs d'intelligibilité des problèmes publics.

En effet, la pratique du cumul dans les CESER, qui concerne à des degrés différents les deux tiers de l'assemblée socioprofessionnelle, n'est pas strictement équivalente au cumul pratiqué par les élus régionaux par exemple: dans le conseil régional, la majorité des élus interviennent simultanément sur plusieurs circonscriptions électorales d'échelles différentes par le biais du cumul des mandats infra-régionaux³⁶⁰, mais l'ensemble de leurs mandats s'inscrivent dans la sphère de la démocratie représentative. Dans le cas des conseillers du CESER, les mêmes individus sont multipositionnés dans des arènes appartenant à des sphères plus ou moins autonomisées de l'univers de la démocratie représentative, mais ils y représentent généralement les mêmes intérêts (on pourra ici dresser un parallèle approximatif entre la circonscription d'un élu et l'intérêt sectoriel ou catégoriel d'un représentant d'intérêt). Ces conseillers sont donc caractérisés par leur capacité à évoluer au nom d'une même organisation dans des arènes où les procédures de décision et de conduite de l'action publique, les normes et les rôles de représentation sont assez significativement éloignés les uns des autres : ils sont

³⁵⁹ O. NAY et A. SMITH, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », art cit. p 15-16

³⁶⁰ *Ibid.*, p 17

« tenus de maîtriser (plus ou moins bien) une pluralité des rôles et de connaissances, et de les mettre en œuvre en différents lieux de l'espace social »³⁶¹. En ce sens, leur activité d'intermédiaire mobilise à la fois une capacité à négocier stratégiquement en faveur du groupe qu'ils représentent dans des contextes et des configurations très diverses, mais également une aptitude à rendre intelligibles ces intérêts auprès d'interlocuteurs issus d'univers organisationnels ou sociaux parfois très éloignés. Là où la multipositionnalité des élus au conseil régional favorise l'apprentissage d'un rôle de courtier entre territoires locaux et institution régionale, le cumul des mandats chez les membres du CESER les place en position de traducteurs des savoirs, des opinions et des croyances dont ils sont porte-parole dans l'assemblée socioprofessionnelle.

Ce sont néanmoins les particularités du CESER en lui-même (sa position consultative dans l'ordre institutionnel régional, le caractère transversal de ses compétences...) que celles du cumul des conseillers qui favorisent le glissement du rôle du courtier à celui du généraliste. Il s'agit en effet d'un espace d'agrégation des intérêts relativement atypique par comparaison avec les autres arènes où interviennent les représentants des groupes d'intérêt : au contraire des espaces de la négociation collective, des instances de dialogue social, ou même des concertations sectorielles au sens large, le CESER est avant tout un lieu de l'action transversale. La consultation du CESER, obligatoire ou non, concerne l'ensemble des compétences de la Région, examinées par la totalité des conseillers lors des séances plénières. La répartition des conseillers dans les différentes commissions n'obéit pas non plus à une logique sectorielle : la règle de composition paritaire et de traduction des équilibres de l'assemblée dans chacune de ses instances de travail impliquent que bon nombre de conseillers ne siègent pas dans une commission directement liée aux intérêts catégoriels ou sectoriels qu'ils représentent. Si on constate certains déséquilibres et certaines réticences à participer aux travaux d'une commission trop éloignée de son domaine de spécialisation, la représentation du plus grand nombre de sensibilités et de groupes différents est une des conditions de fonctionnement de l'assemblée : un avis élaboré dans une commission où l'un des grands groupes est absent aura davantage de chances d'être amendé et discuté en séance plénière, voire d'être voté avec un nombre

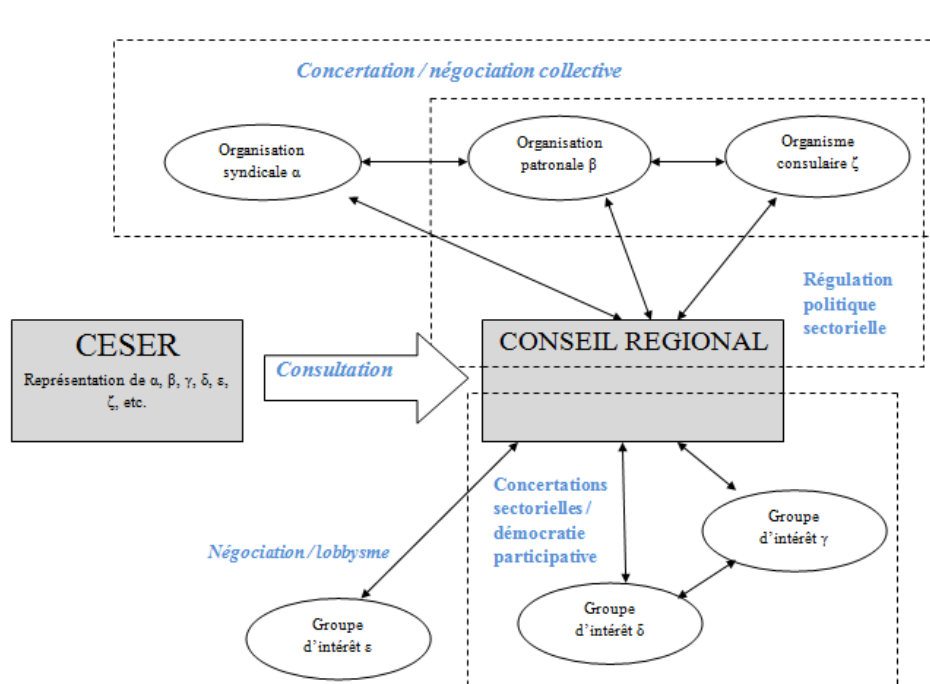
³⁶¹ *Ibid.* p 12

important d'abstentions. La commission 4 (Emploi et Formation), créée lors de la mandature précédente, a souffert dans ses débuts d'un déséquilibre en faveur des conseillers du collège syndical. L'un de ses membres souligne que le sous-investissement de cet instance de travail par les représentants patronaux notamment a entraîné des difficultés en séance plénière : *« je crois surtout que le collège 1 s'intéresse principalement aux commissions 1 et 2, c'est à dire à l'emploi et aux finances. Et qu'ils s'inscrivent dans les autres commissions, mais comme c'est pas un choix, un premier choix, la participation est peut-être un peu plus aléatoire. [...] après on risque de faire des avis qui sont dans un sens qui leur plaira pas. On a eu un premier avis, la première année, qui était assez houleux ; et qui justement a été voté négativement par le collège 1, et suite à ça, moi j'étais allé les voir en leur disant qu'il fallait venir »*. Au-delà des pratiques de répartition des conseillers dans les différentes commissions, il faut signaler que ces instances sont moins sectorielles que ne le laisse supposer leurs intitulés : la commission 1, consacrée au développement économique régional et à la planification, a un champ de compétences englobant potentiellement l'ensemble de l'action programmatique de la Région, et que la commission 2, qui examine les budgets et comptes administratifs de la région, examine des politiques par essence transversales à l'ensemble de l'action publique régionale.

Atypique par son caractère non-sectoriel, le CESER est également marginal parmi les arènes d'agrégation des intérêts, parce qu'il ne s'y prend pas de décisions contraignantes pour les parties concernées. Le caractère strictement consultatif de ses avis et de ses rapports en fait un point d'accès au décideur public secondaire du point de vue des organisations, par comparaison avec des arènes où se jouent la prise de décision et où sont mis en place des dispositifs et des instruments d'action publique. En d'autres termes, l'éloignement du CESER de la décision publique en elle-même tend à limiter l'importance stratégique que revêt la position de conseiller pour les groupes mandants, et ce d'autant plus qu'ils disposent d'accès parallèles au décideur public. Le schéma ci-dessous n'a pas la prétention de représenter la totalité des interactions entre les différents groupes représentés au CESER et le décideur public régional. Il se limite à matérialiser les points principaux d'interactions formelles entre les différentes catégories d'acteurs, laissant donc de côté les réseaux ponctuels et informels dont le poids sur

la décision est pourtant crucial. La configuration d'acteurs qui y est dépeinte est spécifique à un enjeu donné, mais la position et les interactions entre les groupes et les décideurs pourraient fort bien être différentes dans une autre configuration sectorielle. Ceci étant posé, il apparaît clairement que le CESER est un point d'accès indirect et dans une certaine mesure marginal pour influencer sur la décision publique.

Schéma 5: Le CESER, arène secondaire de l'intermédiation



La perception du CESER comme une arène secondaire par les organisations qui y sont représentées apparaît en creux dans leurs procédures de nomination interne des conseillers. En effet, tous les organismes ne tiennent pas des élections pour sélectionner lesquels de leurs membres seront désignés par le préfet dans l'arrêté final de composition. Il est néanmoins frappant de constater que parmi les organismes qui ont tenu une élection pour désigner un ou plusieurs conseillers au CESER, il n'y avait plusieurs candidats en lice que pour la moitié d'entre eux. Il faudrait d'ailleurs minorer ce chiffre, puisque les organismes nommant plusieurs conseillers élisent traditionnellement plusieurs candidats à la fois, mais à nombre égal avec le nombre de sièges disponibles. La position, si elle est convoitée pour le dividende symbolique qu'elle confère à l'organisation (la reconnaissance et la légitimité), et par le dividende financier des indemnités de présence, n'est pas pour

et par elle-même un enjeu de compétition pour les positions de pouvoir dans les différents groupes d'intérêts. C'est bien ce que résume un conseiller, quand il admet que sa nomination « *s'est faite un peu par hasard, parce qu'un des deux conseillers devait partir...mais personne ne se bousculait au portillon* ». Dans le cas de petites organisations, le coût de mettre à disposition un membre ou un permanent est parfois plus important que le gain symbolique ou la compensation financière associée au mandat de conseiller : c'est par exemple ce qui explique les stratégies différentes de région à région mises en place par SUD-solidaires avant leur inclusion dans la composition en 2013. Certaines unions régionales ont introduit des recours auprès des juridictions administratives dès le début des années 2000, mais l'organisation en Aquitaine n'avait pas souhaité se positionner auprès du préfet pour obtenir un siège avant d'être incluse dans la composition par arrêté du Conseil d'Etat. Le calcul est résumé ainsi par un membre d'une autre confédération syndicale : « *la question des CESER n'est pas une priorité pour les organisations syndicales. Pour Sud en particulier qui est une organisation syndicale nouvelle, jeune, peu impliquée dans les institutions... [...] les nominations, ça représente des indemnités non négligeables pour l'organisation, ça représente une ressource financière importante, quand on a beaucoup de délégués...mais pour sud ça ne va pas aller bien loin.* ». Un représentant de la CGT admet quand à lui que les mandats du CESER ne sont pas au rang des préoccupations principales de son syndicat : « *on a des mandatés, en Aquitaine, dans plus de 350 organismes, [...] tout un tas de machins qu'on n'imagine même pas. Donc il faut, et je vous cache pas que c'est un vrai problème, trouver des représentants pour siéger dans ces organismes. Ça n'est pas une priorité de la CGT, comme des autres organisations syndicales d'ailleurs, ... les salariés, c'est ça le but, donc être dans boîtes, dans les entreprises, pour essayer d'organiser les salariés et d'améliorer leurs conditions de vie et de travail.* ». La position de conseiller au CESER n'est pas un moyen d'accès aux instances de pouvoir au sein des organisations syndicales, qui tendent davantage à y nommer des permanents étant arrivés à échéance de leurs mandats dans les instances de direction nationales. Dans les organisations patronales ou associatives, elles signalent parfois une position dominante dans le milieu ou le secteur représenté, mais ne

constituent pas en elle-même un moyen de faire carrière dans les organismes. Il s'en suit que le contrôle des mandats par les organisations est relativement plus faible que dans des instances décisionnelles ou portant sur des enjeux directement liées aux intérêts qu'elles défendent. Si la majorité des conseillers interrogés fait état de communications, écrites ou non, visant à rendre compte de leur activité au CESER dans leurs organismes d'appartenance, certains soulignent également qu'ils y font œuvre de pédagogie pour mettre en avant l'intérêt de leur participation à l'assemblée auprès des membres de leur organisation. La discipline de vote au sein des groupes, ou à l'intérieur d'une même délégation occupant un grand nombre de siège, est également exercée de façon assez limitée : si les conseillers coordonnent leurs positions sur des enjeux qui touchent directement à ou aux intérêts qu'ils représentent, et jouent de leur nombre dans la négociation de certaines formulations, ils sont plus libres de voter comme ils l'entendent sur les questions considérées comme non-stratégiques : *« Quand on est en plénière d'élection, de mise en place du CESER, là généralement on a des consignes de vote qui nous viennent de l'union régionale. Après, si c'est un sujet sur le quel il y a une prise de position politique sensible, on essaye de voter tous ensemble. Mais si c'est un sujet qui est plus un sujet de société, on va pas forcément voter pour et contre, mais il peut y avoir de pour et des absentions, des contre et des abstentions. »*.

2.2.3. Revêtir l'habit du CESER, ou l'apprentissage d'un rôle inédit

L'assemblée socioprofessionnelle rassemble donc des individus multi positionnés dans un espace d'intermédiation transversale, et perçu comme peu stratégique, où leurs comportements sont, moins qu'ailleurs, structurés et normés par les codes en vigueur dans les arènes décisionnelles. Les rôles proches de la figure du courtier qu'ils endossent traditionnellement dans la sphère de la démocratie sociale, ou dans des arènes plus directement politisées, s'avèrent par ailleurs moins performants dans certaines instances de l'assemblée : il est frappant de constater que la plupart des nouveaux entrants dans la mandature 2007-2013 ont

fait état de rappels à l'ordre par les conseillers plus anciens lors de certaines délibérations polémiques. Certains mentionnent « *un conseiller qui venait d'être nommé qui a été un peu virulent, et qui a été rabroué par son collègue, on lui a fait comprendre que ce n'était pas le lieu* », d'autres témoignent d'une conception de leur mandat non conforme aux attentes de leurs pairs : « *pour moi, même si on me l'a reproché souvent, le CESER reste un lieu de lutte syndicale* ». Le phénomène de sanction pour les conseillers qui dérogent aux codes consensuels de la délibération est d'autant plus fort que les taux de renouvellement de l'assemblée ne sont pas particulièrement élevés : les nouveaux entrants sont tenus de se conformer aux attentes de leurs interlocuteurs plus initiés, et ceux qui choisissent de renouveler leur mandat sont ceux qui « *ont endossé le costume* », c'est-à-dire ont modifié leurs pratiques de représentants d'intérêts dans les arènes de dialogue social ou de concertation publique pour adopter un rôle relativement différent.

L'abandon d'un registre revendicatif ou d'une posture conflictuelle n'implique pas, en elle-même, la pratique d'une intermédiation cognitive au dépens d'une intermédiation stratégique : en d'autres termes, ce n'est pas parce qu'on n'exprime plus le conflit qu'il disparaît, ou parce qu'on privilégie des échanges consensuels que la négociation en amont des débats est inexistante. Néanmoins, l'accession aux positions de pouvoir, dans les commissions et dans le bureau notamment, sont largement conditionnées par l'apprentissage d'un rôle plus proche de la figure du généraliste et caractérisé par l'absence de conflictualité ouverte. La capacité à orienter les positions de l'assemblée et d'influer sur son agenda impliquent ainsi un glissement progressif dans les rôles mobilisés pour exercer l'intermédiation, comme le souligne un membre du bureau du CESER Aquitaine : « *on est là pour défendre des positions, mais il ne faut pas se tromper d'instance. Par rapport à d'autres endroits où l'on peut être plus revendicatif, le CESER vous amène à composer, à trouver le moyen du consensus car on ne peut pas imposer son point de vue. Au-delà de l'étiquette, on y est reconnu par ses pairs dans son travail sur les dossiers, pas en fonction de son organisme* ». C'est bien ce déplacement de rôle qui est souligné par un nouvel entrant à l'assemblée, lorsqu'il fait état de ses difficultés à l'endosser : « *ce n'est pas facile au CESER parce qu'a*

force de nuances, de nuancer, on ne sait plus où on est. C'est une des difficultés de siéger au CERSER que de faire passer des messages qui soient clairement identifiés. ». L'entrée au bureau, ou dans un groupe de travail comme la section Veille et Prospective, résulte de l'ancienneté dans l'institution mais également de la capacité d'un individu à se conformer à la culture propre à l'institution et à adopter un rôle généralement inédit de producteur de cadre et de références communes. Les fonctions de président de commission et de rapporteur général impliquent un apprentissage de posture et de savoirs spécifiques, afin de collecter des points de vue différents et à interpréter des savoirs et des discours issus d'univers institutionnels contrastés. L'investissement dans le travail d'écriture en lui-même ne peut se résumer à arbitrer l'expression d'intérêts concurrents et négocier des amendements : il consiste à synthétiser dans un langage commun des positions hétérogènes sur des problématiques transversales (ce qui peut effectivement contribuer à produire des avis et des rapports axés sur le plus petit dénominateur commun, mais qui nécessite en amont d'avoir au minimum établi un diagnostic partagé sur un problème public). L'exercice de médiation constitue finalement le cœur de la rédaction de rapports et d'avis : Charvolin a proposé l'expression de « *mise en rapport* » pour désigner à la fois la production d'un certain type de document et le rapprochement d'énoncés issus d'univers et de savoirs éloignés (scientifique, politique, administratif). La rédaction consiste ainsi en « la mise en relation de savoirs disciplinaires hétérogènes, de résultats d'expériences disparates et dispersées spatialement, et de dispositifs juridiques hétérogènes. Cette mise en relation est opérée par la médiation active des documents, de leur élaboration, leur mobilisation et leur centralisation »³⁶².

Le glissement dans les rôles du courtier au généraliste n'opère ainsi que dans certaines instances de l'assemblée, et dans certaines configurations spécifiques : les sessions plénières permettent le recours au rôle de courtier, particulièrement dans le processus de négociation des amendements, lorsque les commissions ou le bureau autorisent des va-et-vient entre une intermédiation cognitive des négociations limitées aux interactions stratégiques. Il existe cependant des positions et des instances où il est

³⁶² Florian CHAVROLIN, *L'invention de l'Environnement en France (1960-1971). Les pratiques documentaires d'agrégation à l'origine du Ministère de la protection de la nature et de l'environnement*, La Découverte, Grenoble, 2003.

difficile de conserver ce comportement de courtier : c'est le cas pour les rapporteurs généraux, et dans une moindre mesure pour les présidents de commission, mais également pour les membres de la Section Veille et prospective. La mise en place de la section Veille et Prospective en Aquitaine a ainsi fortement modifié le recours aux rôles chez les conseillers. En effet, l'exercice de prospective est peu favorable à l'activité de courtage. Le fait que les rapports de prospective ne soient pas soumis au cycle d'amendements pouvant être proposés par les conseillers n'ayant pas participé à leur rédaction élimine de fait l'une des sources principales de tractations autour des textes. En outre, et contrairement à ce qui se passe dans une commission, la démarche prospective dans les sections exclut par définition la fonction représentative : la réflexion y est axée sur l'exploration de futurs possibles, mais pas nécessairement souhaitables. Elle suppose donc que les représentants s'affranchissent de leur rôle de défense des intérêts, c'est-à-dire de courtage entre leur organisme d'origine et l'institution régionale. A contrario, elle favorise l'endossement du rôle de généraliste, de la construction de sens commun sur une problématique générale (c'est ce qui correspond à l'étape de collecte des données et de délimitations de variables déterminantes dans l'approche par scénarios). Certains soulignent d'ailleurs la difficulté rencontrée pour modifier les comportements de courtiers au profit d'un rôle plus en conformité avec la figure du généraliste : *« Ca a été très dur de faire travailler les conseillers comme ça, au départ c'est toujours très dur. (...). Toute la difficulté, c'est de leur faire comprendre que leur opinion, on s'en fout. Un scénario, ce n'est pas de dire ce que l'on souhaite ou ce que l'on attend. Chaque fois il faut leur faire avaler qu'ils ne sont pas là pour défendre un point de vue, ils sont là pour explorer une solution »*. On observe également une forme de sélection officieuse dans la composition de la section veille et prospective : y participent les conseillers disposant des aptitudes et des savoirs appartenant à la figure du généraliste. On entend par là qu'il est possible d'établir un profil de ces conseillers qui diffère assez sensiblement de celui du conseiller « de base »³⁶³. Près de 75% des membres de la section prospective occupent des fonctions au sein du Bureau du CESER. Par ailleurs, les conseillers de la section cumulent les mandats en dehors du CESER de façon plus prononcée que l'ensemble des conseillers.

³⁶³ Sans que ce terme ne soit entendu péjorativement, nous entendons par là décrire les conseillers dont l'activité au CESER ne va pas au-delà des obligations de participation aux commissions et groupes de travail appliquées à l'ensemble de l'assemblée.

De surcroît, les conseillers de la section ont également une tendance un peu plus prononcée que dans l'ensemble de l'assemblée à occuper d'autres mandats à titre personnel, dont certains dans la sphère partisane (maire adjoint d'une grande agglomération, direction d'une section départementale du PCF, etc.). Une moitié d'entre eux environ est ainsi en position de cumul, soit au titre de l'organisme qu'ils représentent au CESER, soit personnellement, ce qui souligne bien leurs aptitudes à intervenir dans des arènes très hétérogènes et à développer des comportements de médiation cognitive.

Les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux constituent donc une des arènes où, au niveau de l'institution régionale, se réalisent l'agrégation et l'intégration des intérêts sociaux, portés par un ensemble hétérogènes de groupes d'action collective qui associe les partenaires sociaux à des acteurs multiforme dits « de la société civile ». En ce sens, ils constituent un des espaces organisant les relations entre puissance publique et groupes d'intérêts. La compréhension de ces rapports peut s'analyser dans un premier temps à travers un questionnement sur les modalités d'accès à cette arène et le processus de sélection des groupes considérés comme légitimes pour participer à la conduite de l'action publique : la première étape de l'intégration d'un intérêts socio-économiques dans l'institution régionale est en effet celle de son entrée dans la composition de l'assemblée. L'obtention d'un ou plusieurs sièges dans les CESER représente, en et par elle-même, un certain nombre de ressources pour les groupes : sans être l'unique (ni même le principal) pourvoyeur de légitimité, l'admission dans la composition du CESER permet d'obtenir un dividende symbolique sur les autres groupes, et de surcroît sur ceux qui en sont exclus. Elle entraîne également l'obtention d'un dividende matériel sous forme d'indemnités de présence et de déplacement, qui impacte plus ou moins les modalités de la désignation interne des membres de l'organisation et les logiques de concurrence pour la répartition des sièges selon qu'elles sont ou non reversées aux organismes mandants. La procédure de nomination des conseillers de l'assemblée est ainsi un enjeu de luttes et de négociations multi-niveaux autour de la figure centrale du Préfet de région,

arbitre de l'application des différents critères d'appréciation de la représentativité régionale des groupes. La composition de l'assemblée, comme produit des multiples tractations des groupes pour négocier leur légitimité comme interlocuteurs de la Région à l'occasion de chaque renouvellement, est donc un assemblage disparate de représentants auxquels est conféré un mandat représentatif dont la nature et l'objet restent équivoques. Marquées par la permanence de l'opposition entre le collège patronal et le collège syndical, par un faible degré de régionalisation des groupes qui la composent, et par une forte longévité de certains de ses conseillers les plus influents, les compositions successives reflètent relativement fidèlement les caractéristiques du paysage de l'action collective sur le territoire régional. Les rapports des groupes d'intérêts avec le décideur public régional ne se limitent cependant pas à la sélection des acteurs : ils se construisent au travers de l'intermédiation assurée dans l'exercice de leur mandat par les individus nommé au CESER, entre le groupe qu'ils représentent à l'assemblée et l'institution régionale. Les logiques d'adhésion et d'appartenance, mais également les stratégies d'investissement et les usages des différentes ressources au sein de l'assemblée revêtent une importance cruciale dans la compréhension des interactions entre la Région et les groupes entrés à l'assemblée. On a ainsi montré par le recours à l'analyse des correspondances multiples aux données récoltées par le biais du questionnaire adressé aux conseiller aquitain, qu'il existait des niveaux et de registres de participation distincts. On a ainsi établi une typologie entre un groupe minoritaire d'absentéistes, et deux profils de conseillers plus investis : les négociateurs, participant essentiellement sur le mode de la tractation, et les médiateurs, sur le mode de la formulation de solutions communes et de cadres cognitifs partagés. Cette typologie a ensuite été interrogée en relation à l'apprentissage des rôles à l'assemblée. La position marginale du CESER dans l'ordre institutionnel régional, son éloignement du moment de la décision publique, et le caractère transversal de ses compétences, en font une arène atypique pour les représentants rompus aux normes et aux jeux des arènes de négociation traditionnelles. Ceci autorise l'apprentissage, plus ou moins bien maîtrisé, d'un rôle d'intermédiaire non plus focalisé sur les interactions stratégiques (*le courtier*), mais sur la construction de représentations communes (*le généraliste*).

**3^{ème} Partie : Sociologie d'un atelier
d'écriture collective : les conditions de
mise en place d'une expertise de
consensus**

Nous avons jusqu'à présent interrogé les modalités de la participation des CESER à la régulation politique régionale au travers des outils et concepts de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie des groupes d'intérêts : la reconstitution des dynamiques d'institutionnalisation d'une assemblée de représentants de groupes d'intérêt dans la collectivité régionale décentralisée et la délimitation fonctionnelle du bicaméralisme asymétrique ont fourni les éléments de contexte nécessaire à la compréhension des relations de coopération et de négociation opérant à l'intérieur de l'assemblée. L'analyse des pratiques de l'intermédiation entre les différents groupes de la sphère sociale et économique admis dans la composition de l'assemblée et la puissance publique régionale ont permis quant à eux de décrire les pratiques des conseillers dans l'exercice du mandat représentatif qui leur est conféré dans l'assemblée. La négociation des compromis et l'agrégation des intérêts qui est opérée par ces acteurs au sein des différentes instances de travail des CESER donnent à voir un apprentissage inédit des rôles et des pratiques de représentants d'intérêts sectoriels ou catégoriels. De l'examen des relations entre le Conseil régional, son administration et le CESER en tant qu'institution proposée dans la première partie, nous avons changé de perspective pour proposer une sociologie d'assemblée axée sur les rôles de représentants de groupes d'intérêts. Néanmoins, afin d'appréhender la façon dont cette assemblée de représentation des groupes d'intérêts régionaux participe avec plus ou moins de succès aux différentes dimensions de la régulation politique régionale, il est nécessaire d'introduire d'un troisième et dernier niveau d'analyse : celui des dynamiques de production des documents écrits qui matérialisent le travail de délibération et de négociation entre les différents groupes et les différentes instances de l'assemblée.

La prise en compte de leurs avis et de leurs rapports dans les décisions du Conseil régional est une préoccupation forte des conseillers et des services permanents de l'assemblée, et l'ensemble des individus interrogés dans le cadre de l'enquête de terrain ont mentionné à un moment ou à un autre de l'entretien une sous-exploitation de leurs travaux par les élus régionaux. De façon plus ou moins virulente, certains ont insisté sur « *des travaux de grande qualité, mais qui restent le plus souvent dans les tiroirs* », quand d'autres ont fait état de leurs « *doute[s]*

que les élus aient le temps de consulter seulement un quart de ce qu'on écrit ». L'influence des CESER (ou leur absence d'influence) sur la régulation politique régionale est ainsi principalement appréciée par les acteurs en termes de correspondance entre le contenu de leurs écrits et la teneur des décisions des élus du Conseil régional. Dans l'enquête par questionnaire administrée par voie électronique aux 119 conseillers du CESER Aquitaine, la dernière question propose aux conseillers de classer par ordre d'importance leur adhésion à huit affirmations décrivant leur mandat dans l'assemblée. Ces propositions ont été établies sur la base des principaux éléments de discours des conseillers interrogés lors d'entretiens semi-directifs exploratoires, lorsqu'ils étaient interrogés sur la raison d'être et l'utilité de l'assemblée. Les choix proposés incluaient les propositions suivantes : « être conseiller au CESER, c'est

- aider les décideurs publics à prendre des décisions mieux informées
- débattre et travailler avec des représentant(e)s de points de vue différents
- défendre les idées et les personnes que je représente
- se former sur une grande variété de sujets
- participer au bon fonctionnement de la démocratie
- faire connaître ou reconnaître l'organisme que je représente
- prendre des responsabilités au sein de mon organisme
- mieux connaître les acteurs politiques et les dispositifs régionaux »

Il est frappant de constater que malgré une rhétorique déplorant la méconnaissance des élus régionaux des avis et rapports que le CESER leur adresse, c'est pourtant la première proposition (*aider les décideurs publics à prendre des décisions mieux informées*) qui est classée en tête, considérée comme la plus pertinente pour 43% des individus interrogés. Ces derniers souscrivent donc à une définition de l'influence des CESER axée sur sa capacité à peser sur les décisions et sur les politiques du Conseil régional par les savoirs spécialisés et les informations techniques contenus dans les rapports et les avis, plutôt que sur la teneur des échanges politiques entre représentants de groupes d'intérêts.

Formulée en ces termes, la question de l'influence du CESER sur la régulation politique n'est pas nécessairement pertinente : d'un point de vue pratique, est-il possible de démontrer l'impact d'une assemblée consultative sur

des politiques régionales en identifiant des correspondances entre des écrits consultatifs et des dispositifs d'action publique ? Le recours à l'analyse textuelle comme méthode d'enquête constitue dans cette perspective une piste de recherche possible : la détection des références explicites aux rapports des CESER dans les textes soumis au vote du Conseil régional, ou dans les argumentaires avancés lors des délibérations des élus, pourrait permettre d'identifier des occurrences et des contributions spécifiques du CESER à la formulation de l'action publique. La réalisation d'entretiens auprès des conseillers régionaux, visant à évaluer leur niveau de prise de connaissance des documents émis par le CESER, ou encore l'utilisation de leurs contenus dans la définition de leurs préférences et de leurs votes à l'assemblée est une autre option possible. Il n'en reste pas moins que le repérage de correspondances entre les écrits de l'assemblée et les décisions du conseil régional ne signifient pas nécessairement l'existence d'une relation de causalité directe : si les CESER sont des « *think tanks* » ou des « laboratoires d'idées » sur les politiques régionales, les contenus de leurs rapports résultent de compromis et de négociations entre groupes concurrents, voire antagonistes. Il en résulte que leurs conclusions et leurs préconisations sont généralement fortement consensuelles. Aussi est-il impossible de postuler a priori que la présence d'idées ou de formulations et d'éléments de discours communs aux délibérations du conseil régional et aux rapports et avis du CESER ne soit pas fortuite, ou ne dérive pas d'autres modalités de circulation des idées. Plus fondamentalement cependant, l'objectif de mesure ou de quantification de l'influence du CESER en termes de transposition de ses écrits dans les délibérations des élus repose sur des prémices non vérifiées : ce type d'approche suppose de considérer, comme le font une majorité des conseillers que nous avons interrogés, que les rapports et les avis des CESER n'impactent qu'une seule catégorie d'acteurs, et une unique arène de délibérations. On ne saurait en effet réduire un phénomène aussi diffus et multiforme que la circulation des idées à un seul et unique destinataire : le décideur politique régional. Par ailleurs, cette définition de l'influence des CESER procède d'une conception réductrice de l'atelier collectif d'écriture qu'est un CESER.

Vincent Gayon a plaidé dans sa thèse consacrée à l'OCDE, pour une *sociologie des rapports* publiés par les institutions expertes³⁶⁴ : son approche méthodologique axée sur la consultation des archives et des versions préliminaires successives de rapports emblématiques de l'OCDE, couplée avec des entretiens rétrospectifs avec les rapporteurs et les acteurs ayant participé à leur rédaction, lui a permis de reconstituer les multiples rapports de force noués lors de l'exercice d'écriture collective. L'OCDE étant, comme d'ailleurs le CESER, une institution dont l'essentiel de l'activité consiste à produire des études et des documents écrits, les principaux enjeux de pouvoir résident dans le choix du sujet à traiter, la délimitation de son objet et de sa problématique, la tonalité des formulations et la teneur des diagnostics intermédiaires, le choix des sources et la mobilisation des corpus de données...L'originalité de son approche, consistant à concentrer la focale de l'analyse sur le processus de rédaction collective en lui-même, plutôt que sur les contenus du produit fini, définit le rapport comme « un produit social en train de s'écrire », dont la portée heuristique est indissociable de ses conditions de production et des confrontations et délibérations organisées pendant la phase de co-écriture.

On se propose d'appliquer une approche méthodologique similaire à l'analyse des rapports et des avis du CESER : la compréhension du rôle que jouent ces documents dans la régulation politique de la Région implique d'analyser les procédures, les normes et les configurations spécifiques qui encadrent l'écriture avant la publication du produit fini. La première partie de notre argument a donc consisté à ouvrir la boîte noire de la rédaction, et à analyser les conditions internes de la production du consensus ou du compromis dans les commissions permanentes de l'assemblée. Au moyen d'observations des réunions de commission menées sur dix-huit mois, et de la constitution de bases de données longitudinales recensant les différents formats de documents co-écrits dans les instances de l'assemblée et soumis au vote de son assemblée plénière, on présentera la méthode de travail adoptée par les instances du CESER et les modalités par lesquelles elle fabrique du consensus entre les membres de

³⁶⁴ Vincent GAYON, *L'OCDE au travail : contribution à une sociologie historique de la « coopération économique internationale » sur le chômage et l'emploi (1970-2010)*, Université Paris-Dauphine, s.l., 2010, p. 9- 13.

l'assemblée et peut permettre dans certaines configurations des échanges délibératifs produisant des représentations partagées. Dans sa dimension externe, on soulignera ensuite que la production écrite de l'assemblée revêt une double dimension de représentation des intérêts et d'apport de savoirs spécialisés à destination du décideur public régional. L'examen de la situation d'expertise dans laquelle se trouvent les CESER permet alors de réinterroger l'identité des destinataires des écrits de l'assemblée.

1. Les CESER ou l'art de la délibération

En tant qu'arène de représentation et d'agrégation des intérêts, une des particularités des CESER (outre leur fort degré d'institutionnalisation et le caractère formalisé de leur organisation), est qu'ils ne participent pas à l'action publique par l'élaboration d'instruments d'action publique, ou par une intervention directe sur la prise de décision elle-même. Le principal résultat de l'intermédiation est la production de documents écrits consultatifs, avis ou rapports d'auto-saisine, destinés à éclairer les choix de l'assemblée délibérante régionale et son exécutif. Ces assemblées rassemblent, on l'a vu, des représentants régionaux de groupes d'intérêts concurrents, qui défendent des catégories ou des enjeux divergents, voire contradictoires, et sélectionne ses membres à partir de critères qui reposent, au moins pour partie, sur l'inclusion de la plus grande diversité possible d'organisations et d'acteurs collectifs. C'est d'ailleurs bien ce que véhicule le discours de l'institution sur elle-même : la « *mixité* » ou la « *diversité sociale, économique et environnementale* » de ses rangs, perçue comme le résultat de la structuration en quatre collèges distincts, y est mise en avant comme un « *facteur de pluralité des opinions* » ou encore de « *confrontation des points de vue* »³⁶⁵. Ainsi, le président actuel de l'assemblée consultative aquitaine témoigne-t-il de cet objectif d'inclusion des expressions minoritaires, faisant siens les propos de Pierre Rosanvallon³⁶⁶ et plaidant en faveur d' « une conception complexifiée de la démocratie qui ne peut plus être réduite à *l'assimilation pratique de la volonté générale* à

³⁶⁵ CESER Aquitaine, *Le mémento du conseiller 2012*, op. cit. p.12-13.

³⁶⁶ La référence est tirée de Pierre Rosanvallon, *La légitimité Démocratique*, Paris, Ed du Seuil, 2008, p 9. in Luc PABOEUF, « La démocratie ou la construction dialogique du sens, préface » dans Patrick MOQUAY et Jacques

l'expression majoritaire ». Également « *lieu de débat, espace de réflexion, vivier d'études et de propositions* »³⁶⁷, l'assemblée sollicite amplement la communauté universitaire et scientifique, par le biais des nombreuses auditions menées dans le cadre des rapports d'auto-saisine, mais également en sélectionnant ses membres pour rejoindre les bancs du CESER (non seulement en tant que représentants des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, mais aussi comme personnalités qualifiées, et parmi les conseillers désignés par les syndicats, les associations de défense de l'environnement, de santé publique...). Valorisant la diversité des sources dans le processus d'audition, et l'expression de l'ensemble des tendances et des opinions de ses membres, le CESER se présente comme « *un laboratoire d'idées* »³⁶⁸ encourageant la controverse et la confrontation dialogique.

A première vue, l'assemblée est cependant marquée par des niveaux de conflictualité très faibles : une simple observation des séances plénières permet de constater que la tonalité des débats y est fort policée si ce n'est cordiale, que les oppositions sont manifestées avec retenue, et que le vote des textes soumis à approbation de l'assemblée plénière s'y fait le plus souvent à l'unanimité des suffrages exprimés. Le contenu des avis et des rapports est également marqué par une approche relativement consensuelle des problèmes publics, au sens où ils ne sont pas porteurs d'opérations critiques ou de positions contestataires très marquées vis-à-vis du décideur public, ni ne rendent apparents les dissensions et les compromis qui ont présidé à leur rédaction. Il n'est cependant pas ici question de confondre l'apparent consensus des séances publiques avec une absence de conflit et de controverses entre les représentations, les valeurs, ou plus largement les intérêts des membres du CESER : les délibérations formelles ou les votes enregistrés en assemblées plénières ne sont que la partie visible d'un processus dont l'essentiel se joue à huis-clos, lors des réunions du bureau, de l'instruction des travaux par les commissions et des échanges de couloirs entre les membres de l'assemblée. Il n'en demeure pas moins que le produit fini de l'écriture collective dans les différentes instances du CESER a pour objectif explicite de rendre compte des points d'accords entre les groupes et les individus, ou plus exactement de mettre en scène, de rendre visibles les éléments sur lesquels il n'y a plus

PALARD, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprise*, Éditions confluentes, Bordeaux, Conseil économique et social régional d'Aquitaine, 2009, p. 11-16.

³⁶⁷ Ibid. p 12

de dissensions à l'issue du processus d'écriture. Il s'agit d'ailleurs autant de produire un texte statutaire faisant consensus, au sens étymologique d'une communauté (du latin *cum*, avec ou ensemble) de sens ou sentiment (*sensus*, ou la faculté de sentir), que de circonscrire l'expression du dissentiment en amont du vote formel des textes.

Il peut ainsi paraître paradoxal qu'une institution créée expressément pour permettre la représentation la plus diverse possible des acteurs collectifs régionaux, et qui n'a d'autre perspective que le débat d'idées, puisse être si peu animée d'opérations critiques. La particularité des CESER est d'opérer une transition entre le compromis atteint par la négociation entre les parties prenantes, vers le consensus formalisé en bout du processus d'écriture collective : dans les différentes instances de travail de l'assemblée se met en place une fabrique du consensus, mise en œuvre par des individus passés maîtres dans l'art d'occultier l'expression du dissentiment. En effet, les CESER ont tous institué une méthode stabilisée de travail et d'organisation des débats, dont le garant est un triptyque formé par le Président de commission, le rapporteur en charge du texte et le chargé de mission des services permanents de l'assemblée rattaché à la commission. Ces trois acteurs jouent un rôle décisif dans la régulation des conflits et des controverses qui émergent lors de l'élaboration d'un rapport ou d'un avis, et dans le verrouillage des dissensions en amont du vote en séance plénière. Cette méthode d'écriture collective tend à circonscrire l'expression des conflits et des controverses à certaines étapes intermédiaires du processus, et à promouvoir des formes d'autocontraintes auxquelles se conforment plus ou moins bien les différents conseillers de l'assemblée. Par ailleurs certaines de ses instances de travail, ou plus précisément dans certaines configurations au sein de ces instances, peuvent favoriser l'adoption de logiques délibératives³⁶⁹, au sens que leur donne Thomas Risse, c'est-à-dire réunir les conditions dans lesquelles les arguments pendant l'échange affectent les préférences des acteurs, et produisent des résultats qu'il n'est pas possible d'expliquer en termes purs de négociation et de maximisation des intérêts. Le CESER peut donc ponctuellement amener des acteurs, qui se rencontrent généralement « *dans les phases les plus paroxystiques de leurs relations conflictuelles* »³⁷⁰, à abandonner la négociation pour la

³⁶⁸ Ibid. p 11

³⁶⁹ Thomas RISSE, « "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics », *International Organization*, 2000, vol. 54, n° 01, p. 6- 7.

³⁷⁰ L. PABOEUF, « La démocratie ou la construction dialogique du sens, préface », op. cit.

délibération, entendue comme modalité de prise de décision reposant sur la participation du plus grand nombre et l'exigence de consensus³⁷¹.

1.1. Le consensus, produit d'une méthode de travail spécifique

Parfois décrié par certains conseillers qui y voient le triomphe du « *consensus mou* », du « *plus petit dénominateur commun* », ou encore du « *robinet d'eau tiède* », l'exercice d'écriture dans les CESER peut également être célébré pour sa dynamique collective et le souci de « *l'intérêt général* »³⁷² qui constituerait sa valeur ajoutée. Présenté comme « *une philosophie* » de fonctionnement, le dialogue entre expressions contradictoires est organisé pour être « *constructif* », pour « *dépass[er] les intérêts individuels ou catégoriels* » et développer « *une appropriation collective des enjeux du développement économique et social régional* »³⁷³. Le président du CESER Aquitaine mobilise d'ailleurs le concept de *démocratie dialogique*, dans la lignée des travaux et de la littérature scientifique de la délibération, pour justifier cette approche spécifique dans la conduite des travaux de l'assemblée : la prise de décision est organisée pour permettre l'inclusion du plus grand nombre et l'accord de toutes les parties concernées³⁷⁴. Le CESER Bretagne a également formalisé explicitement cet objectif : il présente son fonctionnement (le règlement intérieur, les procédures d'élaboration des textes, la méthode de travail et d'organisation des débats) comme « *favorisant le passage de la représentation des intérêts particuliers à la construction et l'expression d'un intérêt général socialement partagé* »³⁷⁵. En Rhône-Alpes, le discours institutionnel met l'accent sur le caractère unique d'un « *espace de dialogue* », où « *les conseillers ont à cœur de travailler ensemble dans le respect mutuel, par-delà leurs*

³⁷¹ « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard MANIN », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 37-55.

³⁷² CESER Aquitaine, *Le mémento du conseiller 2012*, op. cit. p34. Dans la définition du rôle du conseiller, qui détaille une série d'attentes et de règles liées à la fonction (en termes de disponibilité, de modalités de communications avec le groupe mandant...), on trouve également des prescriptions de comportement dans l'assemblée : « *de nombreux points de vue peuvent être exprimés, mais le travail du CESER est avant tout collectif et conçu dans le souci de l'intérêt général et d'une dynamique collective* ».

³⁷³ *Ibid.* p11

³⁷⁴ L. PABOEUF, « La démocratie ou la construction dialogique du sens, préface », op. cit.

³⁷⁵ CESER Bretagne, *De la démocratie participative à la participation démocratique : le rôle du Conseil économique et social dans la démocratie régionale*, Rennes, 2007. p 23

différences » pour « rechercher des prises de position susceptibles d’être partagées par le plus grand nombre [...], en dehors de tout compromis ».

Cette volonté de créer du sens commun, ou à tout le moins de produire une expression écrite qui reflète le consensus entre les différents groupes représentés dans l’assemblée, repose sur une méthodologie de conduite des travaux qui fait l’objet d’une réflexion collective poussée et formalisée dans les différents CESER où nous avons mené des observations. Elle est également garantie par une normalisation des comportements reposant sur la discipline collective des acteurs : l’observation des tentatives de désaccord et leur échec permet d’approcher les modes d’apprentissage du comportement conforme dans les instances de travail de l’assemblée et l’aspect coercitif de l’institution³⁷⁶. La conjonction d’une méthode d’écriture collective fortement encadrée et des processus d’apprentissage d’une forme d’autocontrainte chez les conseillers aboutit à des pratiques du vote en assemblée plénière axées sur l’unanimité : aussi les suffrages relatifs aux différents textes statutaires de l’assemblée ne peuvent faire sens qu’en intégrant l’ensemble des dynamiques qui se jouent en amont du vote lui-même, dans les commissions de travail.

1.1.1. La mise en place de méthodes de travail stabilisées

Depuis la mise en place d’une assemblée consultative autonome, composée exclusivement de représentants de groupes d’intérêts, et la stabilisation de ses rapports avec l’assemblée délibérante de la collectivité régionale de plein exercice, le volume d’avis et de rapports publiés par les assemblées a connu une progression constante. Les Comités économiques et sociaux régionaux aux pouvoirs remaniés par la réforme de décentralisation de 1982 ont progressivement adapté les formats des documents rédigés collectivement, et normalisé le fonctionnement de leurs instances de travail autour de la division structurante des travaux de saisine et d’auto-saisine.

³⁷⁶ Entendue dans la perspective spécifique d’un système organisé (le CESER), structuré par des règles collectives, des rôles et des statuts, des procédures et des usages stables encadrant les croyances et les comportements des acteurs.

Les CESER où nous avons réalisé des observations et des entretiens³⁷⁷ avec les salariés permanents des services de l'assemblée ont mis en lumière une réflexion collective formalisée autour des méthodes de travail et des formats de la production écrite des assemblées. La question de l'organisation des débats et de la méthodologie de l'écriture collective des avis ou des rapports d'auto-saisine a pu être faire l'objet de la constitution d'un groupe de travail de conseillers dans certaines assemblées, par la sollicitation d'un cabinet extérieur, ou par la rédaction de guides méthodologiques par les services permanents dans d'autres cas. A l'occasion d'un renouvellement de mandature ou sous l'impulsion d'une nouvelle présidence (voire de la nomination d'un nouveau directeur des services), la ou les méthodes de travail propres au CESER sont ainsi ponctuellement rappelées dans des documents écrits diffusés aux conseillers de l'assemblée. Le cadre méthodologique organisant les différentes étapes dans le travail d'élaboration des avis et des rapports, et les fonctions respectives des conseillers et des chargés de mission dans le processus, peut également être le fruit d'une réflexion plus informelle, de pratiques routinisées transmises à chaque renouvellement de mandature par les services du secrétariat permanent et les conseillers en renouvellement de mandat. S'il existe des différences dans les procédures d'un CESER à l'autre, essentiellement liées aux variations dans le format privilégié pour les avis et les rapports et dans le nombre de commissions de travail, la plupart des assemblées ont développé une procédure organisée et des méthodes stabilisées pour encadrer la conduite de leurs travaux et l'instruction des saisines et des auto-saisines en commission.

Il existe deux formats principaux de textes produits par le CESER, qui obéissent à deux procédures d'élaboration ainsi qu'à deux temporalités distinctes, et qui recouvrent plus ou moins la distinction entre les travaux réalisés à la suite d'une saisine du Président du Conseil régional et les études menées sous le régime de l'auto-saisine, à l'initiative du CESER³⁷⁸. Les avis sont des textes statutaires courts, votés en séance plénière de l'assemblée, et élaborés dans une des commissions permanentes du CESER à la suite d'une saisine formelle du Président de Région. Totalisant rarement plus de

³⁷⁷ Les résultats d'enquête présentés ici sont donc essentiellement axés sur notre étude de cas principale, le CESER Aquitaine, où les entretiens ont fait suite aux observations menées dans les quatre commissions et la section Veille et Prospective sur une période de 18 mois. Ils sont cependant complétés par des entretiens réalisés avec les services des assemblées en Rhône-Alpes, Bretagne et région Centre.

cinq pages³⁷⁹, ces avis contiennent des préconisations à l'intention du décideur public régional, et leur élaboration suit un cycle relativement rapide : on compte généralement un mois entre la saisine et le vote de l'avis, auquel est consacré entre deux et trois réunions de commission permanente au maximum. Les rapports, encore appelés *contributions* dans le CESER Rhône-Alpes, ou *études* dans le CESER Bretagne, sont quant à eux des textes plus proches des rapports administratifs par leur format, consacrés à une problématique ou un enjeu public relativement large, élaborés sur douze à dix-huit mois d'après un cahier des charges validé par le bureau de l'assemblée et un processus complexe d'auditions, parfois d'enquêtes, et de délibérations au sein des commissions. Pour plus de clarté, le reste du propos utilisera la terminologie en vigueur dans le cas d'étude principal (le CESER Aquitaine) et s'appuiera sur les pratiques développées pour émettre des *avis* et des *rapports* dans une configuration organisationnelle à quatre commissions permanentes. Ces rapports ne font pas en eux-mêmes l'objet d'un vote dans l'assemblée aquitaine : les conclusions du rapport sont présentées en assemblées plénières, mais c'est un avis rédigé à partir de ces conclusions qui est soumis au vote des conseillers³⁸⁰. On signalera également que lorsqu'existent des sections dans les CESER, ces dernières produisent uniquement des rapports qui ne sont pas soumis au vote en formation plénière³⁸¹.

Quelles que soient leurs variantes régionales ou les pratiques propres à chaque commission, les méthodes d'élaboration des avis et des rapports reposent sur un processus séquencé et standardisé auquel participent l'ensemble des instances de travail de l'assemblée, du bureau à la formation plénière, et sur la rédaction de documents de travail interne à chaque étape du processus. Il repose sur l'attribution de responsabilités spécifiques aux conseillers en fonction de leur statut dans l'assemblée, et sur le soutien et l'encadrement par les services permanents de l'assemblée. Reproduite ici d'après le guide méthodologique élaboré en Rhône-Alpes, la frise ci-dessous illustre les

³⁷⁸ Pour plus de détails sur les procédures de saisine et d'auto-saisine, et sur la négociation de l'agenda des travaux entre la présidence du CESER et l'exécutif régional, voir la Partie 1

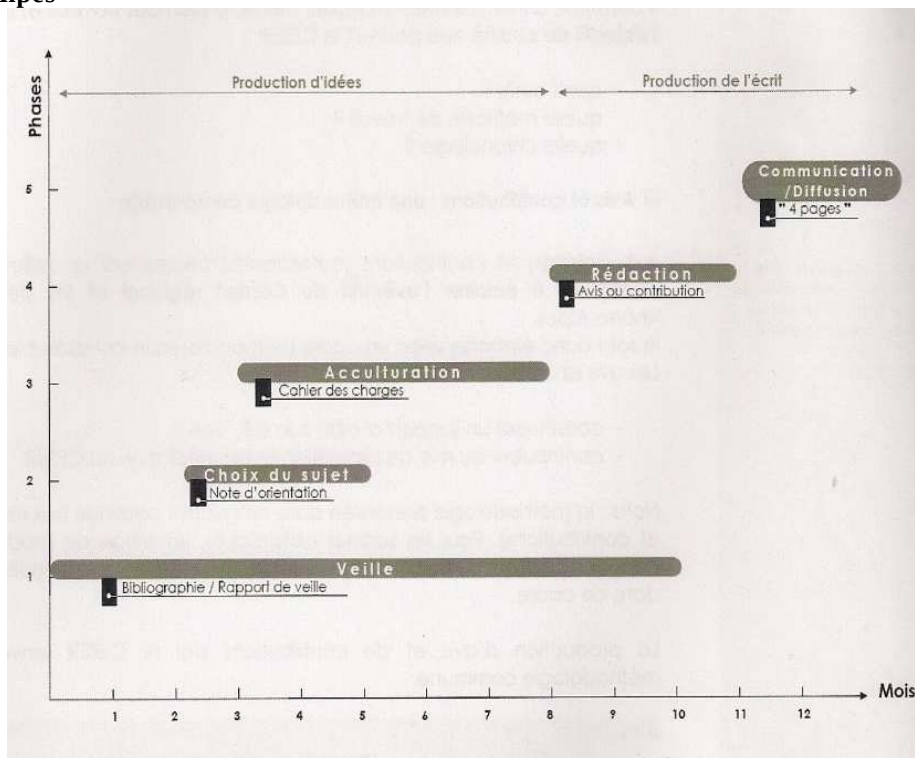
³⁷⁹ Sous la présidence actuelle, le bureau du CESER aquitaine a ainsi acté qu'un avis ne devait pas, sauf, exception, dépasser deux pages.

³⁸⁰ Signalons que cette distinction entre le rapport en lui-même, et l'avis basé sur ce rapport, n'est pas nécessairement partagée par les autres CESER : les *contributions* du CESER Rhône-Alpes sont soumises au vote de l'assemblée directement. En revanche, en Bretagne, une *synthèse* des *études* est soumise à délibération et au vote, constituant ainsi un *avis*.

³⁸¹ L'argument avancé en Aquitaine repose sur la composition mixte de la section veille et prospective, qui inclut également des personnalités extérieures qui ne sont pas membres de droit de l'assemblée : il apparaît ainsi incohérent de faire voter un texte statutaire engageant l'ensemble de l'assemblée sur la base d'un rapport prospectif, alors qu'il a été rédigé avec le concours d'acteurs qui n'en sont pas membres.

différentes étapes de l'élaboration d'un rapport³⁸².

Schéma 6 : Séquence des travaux de contribution et d'avis dans les commissions du CESER Rhône-Alpes



Source : Guide méthodologique d'élaboration d'un avis ou d'une contribution, 3^{ème} édition, juin 2011, Conseil économique, social et environnemental régional Rhône-Alpes³⁸³

Elle distingue un temps de « *production d'idées* » et un temps de « *production de l'écrit* » : en d'autres termes, une phase de choix du sujet, de cadrage de l'objet, et d'enquête (l'étape dite d'*acculturation*, car elle permet à l'ensemble des membres de la commission de se familiariser avec la question traitée au fil des auditions), et une phase plus directement consacrée à la rédaction proprement dite du rapport. Dans les trois CESER où l'on a mené des entretiens et analysé les documents internes précisant les différentes méthodes de travail retenues, l'étape des auditions d'experts ou de parties prenantes sur l'objet du rapport d'auto-saisine est décrite comme une phase de formation et d'appropriation des enjeux pour l'ensemble des conseillers de la commission. Pour le CESER Bretagne, « *ce temps de travail permet la maturation à la fois de la réflexion collective et des réflexions de chacun (évolution des positionnements*

³⁸²CESER Rhône-Alpes, Guide méthodologique d'élaboration d'un avis ou d'une contribution, Lyon, 2011., p4

et meilleure compréhension des enjeux et cela sur la base d'une information éclairée et de débats contradictoires) », permettant d'atteindre « l'intérêt général socialement partagé »³⁸⁴. Le guide méthodologique du CESER Rhône-Alpes, quant à lui, souligne que cette étape correspond à « une phase dynamique [qui] vise à s'approprier le sujet, à synthétiser les différents apports et éventuellement à la préciser voire à la reformuler. L'appropriation découle des différents travaux [...], il s'agit d'un processus d'acquisition d'une culture sur le sujet »³⁸⁵. Ainsi à chaque étape est associée la production d'une note ou d'un document de cadrage, soumis au bureau de l'assemblée pour validation. Si le processus est moins formalisé en Aquitaine, il implique aussi parfois la rédaction de propositions écrites de sujets potentiels soumis au vote des membres de la commission, puis de l'élaboration par le chargé de mission ou le rapporteur d'un cahier des charges pour validation par le bureau. Une série de rapports intermédiaires ou de synthèses d'auditions est alors généralement diffusée durant la phase d'instruction en commission, puis la proposition finale du rapporteur est discutée (parfois ligne par ligne) dans la phase de rédaction finale.

En ce qui concerne les avis, la procédure opère de façon relativement similaire sur un laps de temps plus resserré : le rapporteur ou le chargé de mission rédige une trame générale soumise à l'examen des membres de la commission permanente en charge de l'avis (ou « commission synthèse » dans le vocabulaire aquitain). Le texte négocié est alors soumis aux trois autres commissions permanentes, cette navette offrant ainsi la possibilité d'intégrer des remarques complémentaires ou de demander des modifications soumises à l'approbation collective des membres de la commission synthèse³⁸⁶. Le projet de texte est alors diffusé, par voie électronique et postale, à l'ensemble des membres de l'assemblée pour l'introduction d'éventuels amendements, lesquels sont alors rediscutés en commission. Compte tenu des délais relativement contraints dans lesquels les amendements doivent être déposés, il peut également arriver que la commission se réunisse une demi-heure avant l'ouverture de la session plénière

³⁸³ *Ibid.* p6

³⁸⁴ CESER Bretagne, *De la démocratie participative à la participation démocratique : le rôle du Conseil économique et social dans la démocratie régionale*, op. cit. p 11

³⁸⁵ CESER Rhône-Alpes, *Guide méthodologique d'élaboration d'un avis ou d'une contribution*, op. cit., p8

³⁸⁶ Aussi les avis du CESER Aquitaine sont-ils généralement ouverts par la formule suivante : « Vu le rapport de saisine transmis par Monsieur le Président du Conseil Régional relatif au projet XXX, Vu les avis des Commissions «Développement économique et Programmes», «Cadre de Vie et Solidarités» et «Formation et Emploi», Vu l'avis de synthèse de la Commission «Finances

ou que les amendements soient intégrés ou rejetés après concertation par voie électronique. Les avis de synthèse basés sur les points principaux et les conclusions des rapports d'auto-saisine suivent le même processus, si ce n'est qu'il est relativement rare que des amendements soient apportés à ce type d'avis.

Ainsi, la méthode de travail instaurée dans les CESER prévoit de consulter le plus grand nombre possible d'interlocuteurs en amont du vote proprement dit, et d'intégrer à chaque étape du processus l'expression de points de vue minoritaires. Les conflits entre groupes, ou les controverses émergeant entre les conseillers individuels, sont donc théoriquement régulés une première fois au sein du bureau de l'assemblée, lors de la négociation de l'agenda des travaux et de la validation des cahiers des charges de rapports d'auto-saisine. Ils sont également arbitrés par le Président de la commission permanente où est instruit le dossier, et par le rapporteur à chaque étape de relecture collective des rapports intermédiaires ou du projet d'avis. Il est d'ailleurs tout à fait parlant de constater que les avis comme les rapports sont relus dans leur intégralité en commission, et que les débats sont nourris sur des questions de formulation : à l'occasion des rapports biannuels sur la conjoncture régionale, il n'est ainsi pas rare que la commission « Développement économique et programmation » consacre vingt minutes de débat au choix d'un adjectif pour qualifier le manque de croissance. Les partis pris du rapporteur peuvent également être largement remis en question par une partie des conseillers : lorsque le rapporteur général d'une des commissions propose un texte faisant mention de « *laxisme budgétaire* » en relation à la dette publique, l'opposition syndicale à cette formulation « *qui constitue un jugement de valeur, trop engagé* » à leurs yeux ne peut se résoudre que par l'intervention du président et l'adoption d'une formulation « *factuelle* » sur les engagements de réduction de la dette. A l'issue de l'instruction en commission, la prise en compte des contributions écrites préparées dans les trois autres commissions constitue une autre fenêtre d'opportunité pour inclure des opinions minoritaires dans l'écriture collective. Si chaque commission ne prépare pas systématiquement de contribution complémentaire sur chaque avis, elles tendent cependant à proposer des modifications ciblées liées à leur domaine de spécialisation pour les avis les plus substantiels. Dans les avis budgétaires notamment,

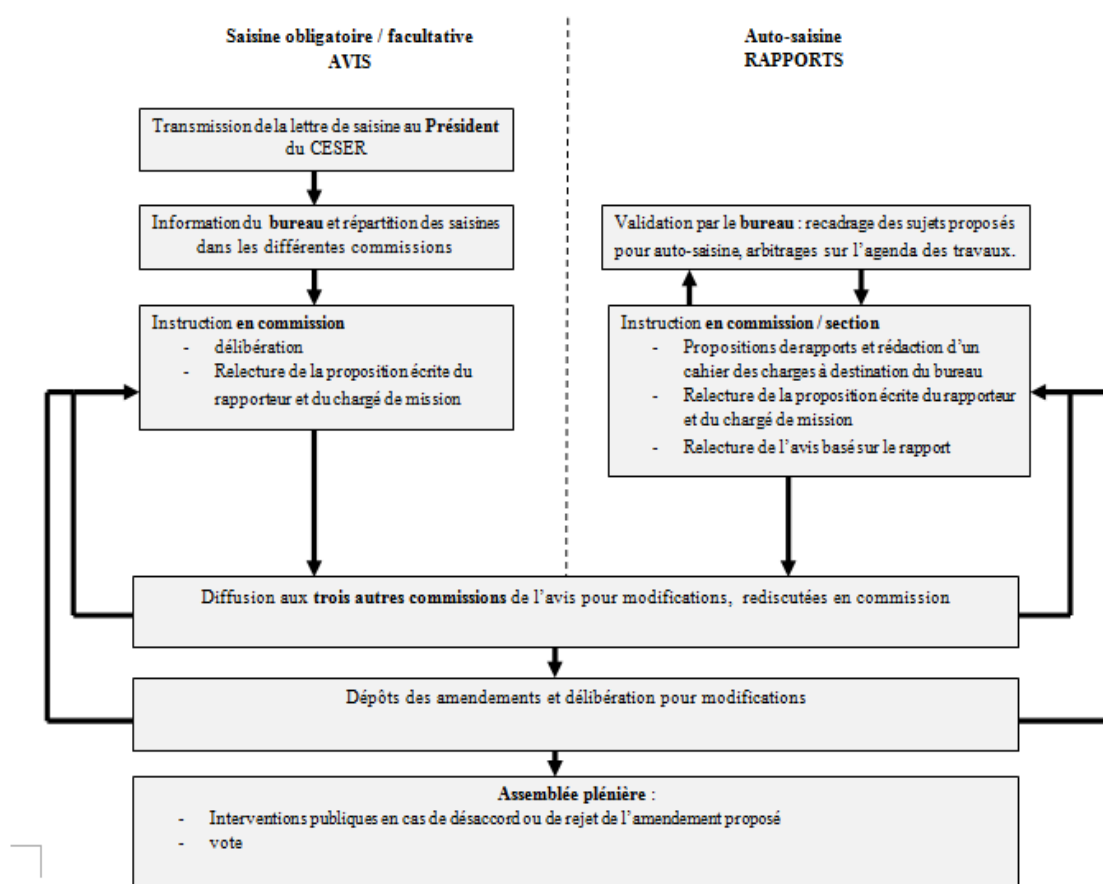
rédigés dans la commission 2 (Finances régionales et territoires), les trois autres commissions consacrent au minimum une réunion entière à rédiger leurs contributions, dans lesquelles elles insistent plus particulièrement sur les financements publics relatifs aux thématiques qu'elles traitent habituellement : financement des politiques culturelles ou des équipements sportifs pour la commission Cadre de Vie et solidarités, dispositions relatives à la formation professionnelle ou aux apprentis pour la commission Éducation Formation, aides aux entreprises ou financement des clusters d'innovation pour la commission Développement Économique et Programmation...Enfin, le dépôt et la négociation autour d'éventuels amendements constitue une ultime étape de prise en compte des dissensions entre les groupes et les intérêts, la commission pouvant faire le choix d'accepter une modification avant la tenue de la séance plénière, ou de soumettre l'amendement au vote de l'assemblée en formation plénière.

Compte tenu du fait que dans leur immense majorité, ces dissensions successives sont réglées sans avoir recours à un vote, en vertu du mode de décision privilégié par consensus entre les différentes parties prenantes, chaque organisation mandante ou chaque conseiller a la même influence sur la décision, indépendamment du poids numérique de son groupe dans l'assemblée. Finalement, les différentes étapes telles que définies dans la méthode de travail constituent des points successifs de veto informel, qui garantissent un produit fini consensuel lors de l'adoption des textes en séance plénière. Ces vetos peuvent s'exercer au sein du bureau de l'assemblée, dans la validation du choix des sujets : un des rapporteurs soulignera ainsi qu'il aimerait pouvoir consacrer un rapport au nucléaire en Aquitaine, mais que ce type de sujet ne réunira jamais assez de partisans au sein du bureau. Ils peuvent aussi intervenir au moment du cadrage des travaux, comme cela a pu être observé lors des discussions autour d'une auto-saisine sur les apports de l'immigration en Aquitaine. De fortes dissensions ont ainsi vu le jour entre les membres du bureau, autour du caractère fortement politisé de l'enjeu traité, et l'accord unanime n'a pu être obtenu qu'au prix de rappels insistants et d'inscriptions dans les procès-verbaux de la nécessité d'une expression neutre et non-partisane. Ils s'exercent également tout au long de la phase d'instruction en commission, le recours à l'amendement pouvant parfois servir de levier dans les débats entre conseillers pour obtenir une formulation différente. Enfin, ils

s'exercent dans les amendements eux-mêmes, lors de leur dépôt et des négociations dans la commission synthèse en amont de la séance plénière.

Le schéma ci-dessous résume les principales étapes de concertation avec les différentes dimensions de l'assemblée avant le vote en formation plénière dans le CESER Aquitaine :

Schéma 7: Les étapes de l'élaboration d'un avis ou d'un rapport au CESER Aquitaine



1.1.2. Une méthode qui repose sur des règles implicites strictes

Le fonctionnement de l'atelier d'écriture collective que constitue le CESER obéit donc à une séquence chronologie et un calendrier précis qui structure les moments de négociation et de délibération des différentes parties prenantes au sein de

l'assemblée. Cependant, cette méthodologie particulière de conduite des travaux ne fonctionne que par la définition et l'intériorisation d'un certain nombre de règles, qui contraignent les registres et les modalités de l'expression des intérêts par les conseillers qui les représentent. Ces règles sont essentiellement implicites, dans la mesure où il n'en est pas fait mention dans le règlement intérieur de l'assemblée, et où elles sont transmises et appliquées au cours d'interactions informelles entre les conseillers. On distingue ici les règles protocolaires et processuelles de la notion plus large des rôles à l'assemblée, endossés par des représentants habitués à évoluer dans des arènes d'intermédiation davantage axées sur la négociation et la mise en œuvre d'instruments d'action publique³⁸⁷. S'ils font effectivement partie intégrante de l'apprentissage d'un rôle inédit, ces codes officiels du comportement approprié pendant le processus d'élaboration des textes ne structurent pas, à eux seuls, l'ensemble des comportements et des attitudes attendus d'un individu en raison de sa position ou de son statut dans l'assemblée. Ils sont également loin de constituer la totalité des « savoirs, savoir-faire, normes et usages, tout à la fois subjectivés et incorporés par les acteurs »³⁸⁸ qui correspondent à la culture propre de l'assemblée, entendue comme le produit du « processus fondamentalement cognitif »³⁸⁹ de l'institutionnalisation telle que la définit le néo-institutionnalisme américain. Néanmoins, la procédure d'élaboration des avis et des rapports repose autant sur le respect de la séquence des consultations successives au sein de chaque instance que sur l'observation de ces codes implicites de conduite et de comportements collectifs. Alors que les différentes étapes de la procédure délimitent une temporalité stricte pour l'expression de la dissension ou de la critique, ces règles en contraignent fortement les modalités de manifestation.

La procédure d'élaboration des avis et des rapports est donc insuffisante pour comprendre comment les désaccords entre les membres de l'assemblée sont évités : la limitation de l'expression des conflits ou des controverses passe également par l'intériorisation de règles qui induisent une forme d'autocontrainte chez les conseillers. Ces règles n'étant plus perçues comme des contraintes extérieures, mais ayant été

³⁸⁷ Voir Partie 2

³⁸⁸ Emilie BILAND, « Les cultures d'institution » dans Jacques LAGROYE et Michel OFFERLE (eds.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p. 117.

³⁸⁹ Paul DIMAGGIO et Walter POWELL, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p. 15.

subjectivées par les conseillers comme partie intégrante de leurs représentations de ce qu'un CESER « doit être » ou « doit faire », elles sont pour l'essentiel implicites. Aussi se propose-t-on de les expliciter par l'examen de tentatives de désaccord (le plus souvent infructueuses), et par l'analyse d'entretiens menés avec les conseillers qui transgressent la ou les règles. Les « dissidents » à la norme constituent en effet un bon moyen d'approcher, en filigrane, les codes qui limitent la manifestation de contestations ou d'opérations critiques trop poussées. L'analyse présentée ici repose sur l'identification de deux conseillers dans une position spécifique, voire marginale, au sein de l'assemblée, et qui se font tous deux porteurs et promoteurs de la critique dans ses rangs. Cette singularisation de deux individus repose sur l'observation de leurs interactions avec les autres membres de l'assemblée dans leurs commissions de travail respectives et en formation plénière, sur une période de dix-huit mois d'observation directe des travaux du CESER Aquitaine. Elle a été complétée par des entretiens, destinées à retracer de façon rétrospective leurs positionnements et les réactions qu'elles ont suscitées chez leurs pairs, sur des enjeux ou des anecdotes spécifiques. Les critères qui ont présidé à ce choix reposent à la fois sur le degré de virulence de certaines de leurs interventions publiques, et sur leurs pratiques atypiques de l'abstention et du vote négatif sur les projets d'avis en séance plénière. Une petite minorité de conseillers aurait également pu correspondre à un profil de « promoteur de la critique » dans une mesure moindre, mais les deux individus qui ont plus particulièrement fait l'objet de l'analyse se caractérisent par des profils et des stratégies de contestation tout à fait singuliers. « Les dispositifs de limitation de la critique sont ainsi saisis par l'attention portée aux règles – entendues comme modalités conventionnelles de comportements – que les acteurs respectent dans leur activité quotidienne, sans que celles-ci ne soient pour autant prescrites par l'institution, ni actées dans des statuts ou dans des règlements. En effet, l'agir des personnes (prendre la parole, se mouvoir, critiquer, juger, etc.) fait régulièrement l'objet de rappels à l'ordre lorsque les interactants identifient des manques ou des fautes dans les comportements des autres participants à une situation »³⁹⁰.

³⁹⁰ Thomas ANGELETTI, « (Se) rendre conforme. Les limites de la critique au Conseil d'analyse économique », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 1 novembre 2009, n° 17, p. 55- 72.

Notre choix a porté sur deux conseillers subissant des formes de marginalisation dans l'assemblée en raison de leur transgression des codes en vigueur dans les différentes instances où sont élaborés les avis et les rapports, bien que leurs profils et la nature de leurs critiques soient fort différentes. Par marginalisation, on entend qu'ils font parfois l'objet de feutrés rappels à l'ordre ou qu'ils sont cantonnés à une posture ritualisée de « contestataire par principe », sans autres formes de sanctions ou d'exclusions parmi les conseillers. Le conseiller A est un membre fort actif de l'assemblée, qui a été sollicité à plusieurs reprises pour rédiger des projets d'avis sur son domaine de spécialité, mais il a été nouvellement nommé pour remplacer un prédécesseur évincé de leur organisation mandante dans un contexte de fortes difficultés financières. Parmi les plus jeunes conseillers, il est par ailleurs conseiller municipal du parti socialiste dans une petite commune de l'Aquitaine, et n'a pas renouvelé son mandat au CESER pour une seconde mandature en 2013 (le siège accordé à son organisation mandante n'ayant d'ailleurs pas été reconduit et la structure elle-même ayant quasiment cessé ses activités). La critique dont il se fait la voix dans l'assemblée porte sur le fonctionnement et les objectifs mêmes de l'institution : ses transgressions à la règle procèdent d'un désaccord sur le caractère démocratique de l'assemblée et sur la plus-value des rapports et avis du CESER dans la fabrique des politiques publiques. Aussi ses transgressions relèvent-elles à son sens d'un « *problème protocolaire* », lorsqu'il souligne le reproche qui lui est fait d'intervenir de façon trop conflictuelle avec les autres conseillers : « *On m'a dit " - Tu fais des interventions qui tranchent ". Par exemple, un jour où je me suis fait des copains, c'est sur l'avis du compte administratif [...], j'ai fait une remarque sur l'emploi de charges sociales à la place de cotisations sociales* ». La transgression identifiée par ses pairs ne relève pas tant du contenu de ses propos (son opinion sur le caractère trop partisan de la formule étant partagée par l'ensemble des conseillers du collège 2 dans la commission, y compris par le conseiller qui a émis le reproche en aparté), mais tient à la remise en cause de l'autorité et de la compétence du rapporteur ayant rédigé le projet de texte. Le désaccord de fond n'est pas en lui-même évacué, puisque lors de ce débat le président de la commission interrompra les échanges en soulignant qu'« *on ne va pas être d'accord, de toutes façons* » : ce que le conseiller A identifie a posteriori comme une faute, c'est la critique qui vise une personne que tous s'accordent à ne pas critiquer ouvertement, en vertu de son statut

dans la procédure d'écriture. Le rapporteur en question conviendra d'ailleurs fort bien que les finances publiques et les bilans comptables sur lesquels il coécrit (avec le chargé de mission) des avis budgétaires sont fort différents de la comptabilité d'entreprise à laquelle il est habitué. Néanmoins, c'est l'instance dans laquelle le conseiller A a fait ses remarques, et le moment où il s'est exprimé qui est considéré comme impropre. C'est pourquoi il diagnostique qu'il a commis un manquement au protocole, qui lui interdit de souligner ce qu'il estime être un défaut de compétence.

Plus fondamentalement, il estime que *« ce que doit produire une assemblée délibérante ne peut pas se réduire à la juxtaposition des intérêts particuliers et des approches de boutiquiers, mais le problème c'est que le timing du CESER ne permet pas de s'assurer que les mots que l'on prononce sont ceux de ceux qui nous ont mandatés »* : son attitude perçue comme conflictuelle en commission relève d'un désaccord fondamental sur le fonctionnement de l'assemblée et sur son caractère représentatif. Pour lui, *« si on ne peut pas dépasser ça [le manque de représentativité des conseillers vis-à-vis de leur organisation], il y a une capture du pouvoir et du coup on est dans un système oligarchique »*. Il privilégie donc des interventions qu'il estime conforme à sa fonction de représentant, au prix du respect de l'ordre protocolaire établi dans les commissions. Il remet également en question les méthodes de travail encadrant l'élaboration des rapports, considérant que dans son domaine de compétence professionnelle (les TIC), le traitement est trop marqué par *« une approche universitaire, technique, mais qui ne sera pas féconde. Ils s'appuient sur des stratégies INSEE donc sur des datas dépassées »*. Bien qu'il ait participé à la rédaction de certains projets d'avis et qu'il ait été sollicité pour participer à des travaux à plus longue échéance sur le sujet, le conseiller A n'adhère pas à la méthode de travail et conteste donc la plus-value du produit fini. S'il n'est pas rare que certains conseillers ne partagent pas les objectifs affichés par l'institution, ou ne considèrent pas ses méthodes de travail comme légitimes ou performantes, ces individus tendent généralement à désinvestir progressivement leur mandat : soient qu'ils deviennent des absentéistes chroniques, ou qu'ils ne participent plus aux débats en commission ou en formation plénière, ils tendent à réduire leur temps de présence à l'assemblée. Le conseiller A, au contraire, investit l'ensemble des instances à sa portée et prépare les dossiers de façon

soutenue. Ses désaccords se manifestent par une attitude active, et une expression ouverte de la critique : ses tentatives de dissensions sont donc régulières, mais échouent à produire la controverse ou à contester les approches méthodologiques puisqu'elles transgressent les codes de conduite propres à chaque instance de travail.

Le conseiller B, quant à lui, porte une critique et soulève des controverses au sein de l'assemblée sur un enjeu spécifique. Son opposition ne porte pas sur les missions de l'institution ou sur une conception marginale du mandat de conseiller, ni même nécessairement sur les méthodes de travail en vigueur à l'assemblée. Représentant au titre d'une organisation de protection de la nature, sa posture contestataire concerne exclusivement la prise en compte des enjeux écologiques dans les débats. Son profil est d'ailleurs assez différent de celui du conseiller A : nommé en 2001, il a une certaine ancienneté dans l'assemblée, et ne cumule pas de mandat politique avec son mandat au CESER. Il se décrit lui-même comme minoritaire dans ses représentations des problèmes publics (*« c'est vrai que dans ma commission, je suis laminé, j'écoute et je pose des questions mais j'ai une autre approche »*), assumant un rôle *« d'écologiste de service »* d'autant plus volontiers que son organisme mandant a longtemps été le seul groupe de protection de l'environnement représenté à l'assemblée. Contestataire dans ses positions en formation plénière et dans la virulence de ses propos dans les travaux en commission, il a également une pratique atypique du vote sur les projets d'avis : c'est un des rares conseillers qui vote régulièrement contre certains projets d'avis, et qui s'abstient souvent le cas échéant. Promoteur de la critique, il regrette ainsi que les interventions en assemblée plénière qui servent à justifier les votes contre un projet d'avis ne soient pas ajoutés en annexe des textes statutaires votés par l'assemblée : *« je râle d'ailleurs souvent parce que les interventions de ceux qui expliquent leurs votes, les élus ne les reçoivent jamais avec les avis »*. Malgré cette posture, il a négocié son accès aux positions de pouvoir à l'assemblée : il a été élu membre du bureau avec l'appui du collège syndical, et appartient à la section Veille et Prospective à l'invitation de son Président. Le conseiller B s'est finalement taillé un rôle sur-mesure de porte-parole de la controverse environnementale dans les différentes instances auxquelles il participe, et en ce sens, il est donc un « dissident intégré » qui a réussi à ritualiser ses postures contestataires et ses transgressions à la règle.

Ceci est rendu possible par deux éléments spécifiques de son profil qui le distinguent du conseiller A : tout d'abord, le conseiller B manifeste le conflit sans recourir aux représentations partisans. Ainsi précise-t-il : *« je vote à gauche mais je ne suis pas écolo, j'ai toujours regretté qu'on politise l'écologie. Pour moi, il faudrait écologiser la politique »*. Son discours critique sur le développement économique générant la destruction des espèces et des milieux naturels est donc formulé comme un enjeu transversal transcendant les clivages politiques qui marquent le CESER. Plus significativement, le conseiller B est, contrairement à son homologue, parfaitement conscient de manquer à la règle et de transgresser les codes en vigueur. Faisant référence à des échanges un peu vifs qu'il a eu avec un de ses interlocuteurs, il raconte ainsi : *« bon, je l'ai traité de dictateur...j'ai exagéré mais enfin, c'est le jeu... »*. Ses votes contre les projets d'avis sont particulièrement révélateurs d'une forme de transgression volontaire : il fait mine dans ses interventions de confondre opposition à la politique régionale sur laquelle porte l'avis, et opposition à l'avis lui-même. Ses interventions orales pour justifier de ses votes reposent ainsi sur un refus de cautionner une politique régionale qu'il considère contraire aux exigences de protection de la nature, et non pas sur le contenu de l'avis de synthèse (qui peut d'ailleurs être relativement critique ou réservé vis-à-vis de l'action programmatique ou de l'instrument en question). Cette confusion sur le sens du vote, que l'on ne saurait attribuer à une méconnaissance de l'assemblée après deux mandats consécutifs, procède de sa capacité à jouer avec les règles et les procédures de l'assemblée. La controverse environnementale dont il se fait le porte-parole fait l'objet d'un jeu avec les autres conseillers, dans lequel il incarne la figure du contestataire systématique, comme en témoignent les échanges qu'il entretient avec un économiste de la section de Veille et prospective dont les représentations des enjeux environnementaux diffèrent fortement des siens : *« Je pense que [untel] ne le contestera pas, on a toujours des relations avec une certaine ironie mais quand même, je ne suis pas inutile, je joue un rôle incontestablement sur les dossiers d'auto-saisine »*.

1.1.3. Examen des votes en assemblée plénière : le triomphe du consensus ?

Les suffrages exprimés en formation plénière sont donc l'ultime étape d'un processus complexe, fondé sur des méthodes de délibération et d'écriture collectives codifiées et normées. Le sens d'un vote ne peut donc s'appréhender qu'en considérant l'ensemble des étapes de négociation et de consultations qui l'ont précédé dans les différentes instances de travail, et en tenant compte de la signification particulière du suffrage exprimé dans le système de codes et de règles implicites qui encadrent le comportement des conseillers dans l'élaboration des avis et des rapports. On l'a vu, l'objectif principal de la méthode de travail telle qu'elle a progressivement été instituée dans l'assemblée est d'obtenir une adoption à l'unanimité des projets d'avis présentés en assemblées plénières. Les suffrages exprimés et la prévalence des décisions unanimes dans les sessions plénières ne sont donc pas nécessairement le produit d'une décision consensuelle, entendue comme procédant de la construction d'une représentation commune à l'ensemble des participants consultés et d'un accord entre les parties. Ce « consensus » affiché dans les séances publiques et dans les présentations des rapports d'auto-saisine procède également d'une méthodologie et de règles implicites qui limitent l'expression du conflit et des controverses à des espaces en amont du moment du vote. Aussi les CESER peuvent-ils être considérés comme une véritable fabrique du consensus, dont certains des membres sont passés maîtres dans l'art d'occulter la dissension pour produire des textes statutaires recueillant l'assentiment de l'ensemble des acteurs.

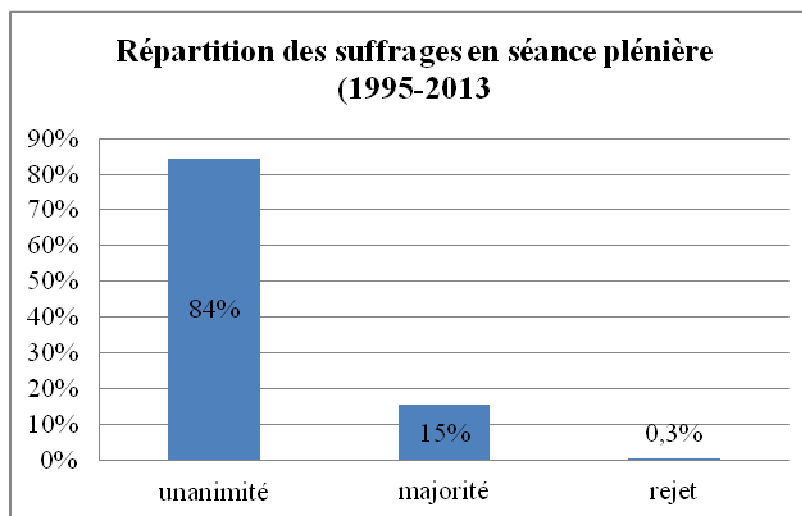
L'examen des suffrages exprimés a été réalisé à partir de la seconde base de données construite dans le cadre de cette recherche : elle répertorie les avis, rapports et contributions de l'assemblée depuis la mandature du CESR nommé en octobre 1995, jusqu'au renouvellement de 2013. Elle contient ainsi l'ensemble des documents ayant été soumis à un vote ou présentés à l'assemblée en formation plénière pendant trois mandatures. Cette base de données contient 494 entrées, renseignant pour chaque

observation le titre du document, sa date d'adoption, la mandature en exercice lors de son élaboration, le format (avis, rapport, étude...), la commission dans laquelle le projet de texte a été rédigé, et le secteur de politique publique régionale concerné. Enfin, une dernière série de données concerne le mode d'adoption du texte : on indique ainsi si le texte a été adopté à la majorité ou à l'unanimité des suffrages, et comptabilise le nombre d'absentions et de votes exprimés en opposition au texte³⁹¹. L'analyse de ces données confirme le succès de la méthodologie et de l'intériorisation des règles collectives par ses conseillers : dans leur immense majorité (84%), les projets d'avis ont été adoptés à l'unanimité des suffrages exprimés. Ces textes ont pu faire l'objet de dépôt d'amendements, acceptés ou non, et être votés avec un certain nombre d'absentions. Les textes adoptés à la majorité (simple ou absolue) des suffrages sont plus rares : ils constituent 15% de la totalité des avis votés au cours des trois mandatures entre 1995 et 2013. Enfin, un seul texte a été rejeté en séance plénière au cours des dix-huit années sur lesquelles a porté l'enquête : le projet d'avis portant sur les orientations budgétaires de l'année 2000 a été rejeté à 26 voix contre, 18 abstentions et 25 voix pour. Le décompte des voix exprimées à main levée est effectué par le Président de l'assemblée³⁹², et consigné par le directeur des services ou le chargé de mission présent en séance plénière derrière la tribune.

³⁹¹ Cet examen a été réalisé à partir de la consultation des textes statutaires cotés à l'assemblée et conservés au service de documentation et d'archives de l'assemblée. Au fil des renouvellements de mandature ou de direction des services, la pratique a cependant légèrement varié dans la façon de formuler le décompte final des suffrages en dernière page de l'avis : le nom ou l'organisme mandant des conseillers s'étant abstenu ou ayant voté contre un projet d'avis n'y est pas toujours indiqué, certains textes se contentant du décompte anonyme des voix. La façon de qualifier le vote à la majorité absolue, relative ou à l'unanimité a également pu faire l'objet de variations, dans la mesure où le règlement intérieur de l'assemblée ne contient pas d'éléments relatifs à cette question dans son chapitre consacré aux modes de votations. On a donc retenu la formule adoptée à la fin de chaque texte indépendamment des quelques incohérences observées, dans la mesure où elle émane du Président de l'assemblée et porte sa signature.

³⁹² Ou en son absence, par un des vice-présidents du CESER présidant les séances.

Graphique 7: Répartition des suffrages en séance plénière (1995-2013)



Sources : données de l'auteur

Sens de lecture : 84% des textes adoptés entre 1995 et 2013 l'ont été à l'unanimité des suffrages

Cette répartition des suffrages fait sens dans le contexte de la méthode de conduite des travaux propre à l'assemblée consultative : après le dépôt d'amendements éventuels, l'abstention est le moyen principal de manifester la dissension et le désaccord. Il existe ainsi une possibilité de manifester la dissension plus formellement et plus explicitement qu'en commission par le biais des interventions orales en séance plénière, sans que cela soit nécessairement suivi d'un vote de sanction sur le texte. Le vote contre un projet d'avis est relativement rare, et correspond à la manifestation d'un conflit non résolu au cours de la procédure d'élaboration du texte. Les effets de nombre et la discipline collective au sein des différents groupes plus ou moins formalisés au sein de l'assemblée reprennent ici de leur importance : les abstentions décidées collectivement et exprimées par l'ensemble des conseillers d'un même organisme mandant, voire d'un même collège, signalent une dissension plus forte que des abstentions isolées liées à un aspect particulier de l'avis soumis à délibération. De la même façon, les votes de rejet ou d'abstention sur un avis qui synthétise les conclusions d'un rapport d'auto-saisine prennent une signification différente des suffrages exprimés sur un avis simple : relativement atypiques, ils remettent en cause le produit d'un travail de plus d'une année, voire la compétence d'un rapporteur ou la capacité de médiation d'un Président de commission. Ainsi le nombre des abstentions et des votes contre un projet de texte revêt des significations contrastées selon leur nombre, la nature du texte

discuté, voire même le contexte particulier des débats.

On peut ainsi détailler les différences entre les suffrages exprimés à l'unanimité des voix sans abstentions, ou avec un nombre limité d'abstentions (moins de deux) d'une part, et d'autre part des scrutins plus partagés où il y a eu un nombre significatif d'abstentions (plus de deux) voire quelques votes contre le projet d'avis (voir la table ci-dessous). Cette première catégorie représente l'écrasante majorité des scrutins unanimes (près de 82%).

Table 2: Répartition des textes adoptés à l'unanimité en fonction du nombre d'abstentions entre 1995 et 2013 au CESER Aquitaine

Mode d'adoption	unanimité sans abstentions	unanimité avec 2 abstentions ou moins	unanimité avec plus de 2 abstentions	unanimité avec votes contre	Total
Pourcentage du total des textes	81,5%	13,1%	4,5%	0,9%	100,0%

Sources : données de l'auteur

Sens de lecture : 13,1% des textes adoptés à l'unanimité l'ont été avec 2 absentions ou moins.

Table 3 : Répartition des textes adoptés à l'unanimité, en fonction du nombre d'abstentions et du type de format entre 1995 et 2013 au CESER Aquitaine

Mode d'adoption	unanimité sans abstentions	unanimité avec 2 abstentions ou moins	unanimité avec plus de 2 abstentions	unanimité avec votes contre
avis	70,8%	11,9%	4,5%	0,9%
rapports	9,2%	0,9%	0%	0%
autre	1,5%	0,3%	0%	0%

Sources : données de l'auteur

Sens de lecture : 11,9% des textes adoptés à l'unanimité avec 2 absentions ou moins sont des avis

(La somme des pourcentages contenus dans cette table est égale à 100%)

Dans la seconde catégorie de scrutins unanimes, on trouve donc des avis qui ont occasionné des manifestations de dissensions : compte tenu de la signification particulière que revêt l'abstention d'un nombre significatif de conseillers, ils peuvent être considérés comme des textes ayant occasionné des conflits à l'issue du processus d'élaboration des projets de texte, dans l'instance plénière de l'assemblée. Il est donc possible de les rapprocher des scrutins ayant adopté des textes à la majorité, simple ou

absolue, et où les votes exprimés reflétaient plus explicitement la dissension entre les membres de l'assemblée. A partir de ces critères, on trouve un total de 83 textes (avis et rapports confondus) qui ont fait l'objet de scrutins partagés pendant les trois mandatures nommées en 1995, 2001 et 2007³⁹³. Sans surprise, on y retrouve des avis portant sur les politiques régionales d'aides aux entreprises et des instruments d'action publique en faveur de l'emploi, sujets propices aux affrontements entre les organisations syndicales du patronat et des salariés. Parmi ces avis moins « consensuels » que les autres, une part importante concerne également les actions programmatiques de la Région sur les questions énergétiques, l'utilisation des ressources naturelles ou la promotion du développement durable.

Cependant, on y constate essentiellement une nette surreprésentation des avis dits « budgétaires » : les avis relatifs au budget primitif de la région, au compte administratif de l'année écoulée et aux décisions modificatives représentent le tiers de ces scrutins conflictuels. Ceci tient au statut un peu particulier de la saisine du CESER par le Président du Conseil régional sur les questions budgétaires, puisqu'il s'agit d'une saisine obligatoire prévue dans le cadre de la loi. Plus largement, les avis du CESER sur le budget primitif occupent une place à part dans les relations de l'institution avec le Conseil régional : la pratique a consacré une forte publicisation de cet avis auprès des élus et de la presse régionale, qui revêt alors une dimension plus proche du contrôle parlementaire existant dans un bicaméralisme classique. L'avis budgétaire du CESER, bien que rien ne le distingue formellement des autres avis et qu'il n'ait aucun pouvoir de contrainte sur la décision du Conseil régional, a un poids supplémentaire dans la décision publique. C'est ce que rappelle d'ailleurs le Président de la commission Finances régionales et Territoires, lorsqu'il souligne en séance que « *nous ne sommes jamais autant entendus que sur le budget. [...] C'est une plate-forme, [...] une opportunité de faire passer des idées* ». Aussi le vote de ces avis budgétaires revêt-il une signification un peu atypique dans les séances plénières de l'assemblée, et les

³⁹³ Ces éléments reposent sur la constitution d'une base de donnée recensant les 494 textes adoptés entre le 27 octobre 1995 et le 15 octobre 2013 dans le CESR puis CESER Aquitaine, qu'il s'agisse d'avis, d'avis basés sur des rapports ou de motions et communications du bureau non soumises au vote de l'assemblée. La construction d'un indicateur des niveaux de conflictualité des scrutins exprimés repose sur des variables liées au nombre d'abstentions et de votes de rejet du texte, ainsi que sur l'adoption du texte à l'unanimité ou à la majorité des suffrages. Sont ainsi considérés comme ayant occasionné de fortes dissensions les avis et les rapports votés à l'unanimité mais avec 3 à 29 abstentions, les textes

dissensions manifestées plus ouvertement au cours de ce scrutin sont-elles, au moins pour partie, le produit d'une contestation de la politique budgétaire régionale elle-même, plutôt que du texte proposé.

A l'exception des avis budgétaires, les scrutins divisés concernent des thématiques relativement variées, qui reflètent la diversité des secteurs de politique publique ou des problèmes publics qui caractérise les différentes commissions du CESER : règlements d'intervention en faveur de l'industrie du tourisme, schémas régionaux des infrastructures et des transports, formation professionnelle ou politique contractuelle de la Région... Aussi peut-on avancer que les dissensions ouvertes manifestées lors de ces scrutins, par des abstentions coordonnées entre les groupes et les collègues, voire des votes de rejet, ne tiennent pas tant au caractère plus ou moins polémique des enjeux traités, qu' à la mise en œuvre plus ou moins maîtrisée de la méthodologie de consultation de l'ensemble des parties et d'expression des dissensions en amont du vote. En effet, ce mécanisme est particulièrement apparent dans le cas des votes sur les rapports d'auto-saisine : les rares occurrences de votes non-unanimes sur ce type de textes qu'il nous a été donné d'observer ont mis en évidence que la dissension ne portait pas nécessairement sur le contenu du rapport, mais sur ce que certains conseillers estimaient être un non-respect de la procédure de travail collectif.

Ainsi le rapport consacré à l'attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche en Aquitaine a été adopté à la majorité, avec 17 abstentions. Ce nombre important de conseillers manifestant leur désaccord avec l'avis tiré du rapport est atypique : en règle générale, les travaux d'auto-saisine sont considérés comme ayant fait l'objet d'une étude et d'une concertation approfondie, et leurs conclusions sont rarement remises en causes par les conseillers de l'assemblée plénière n'ayant pas participé à l'élaboration du texte. Les conseillers de la commission s'étant saisis du dossier, ayant participé aux douze à dix-huit mois de débats sur le projet de rapport, tendent également à voter le texte tel qu'il est présenté en formation plénière. Ce nombre atypique d'abstentions reflète finalement un conflit entre certains des membres du bureau et le

votés à l'unanimité avec des votes contre le projet de synthèse, et les textes adoptés à la majorité des suffrages, soit un total de 83 textes tous formats confondus.

rapporteur choisi par la commission pour cette auto-saisine : l'un des Vice-présidents a en effet estimé en réunion de bureau que le calendrier de rendu du rapport était trop ambitieux, et est intervenu auprès du Président de l'assemblée pour obtenir un report. La commission en question a estimé que la détermination de la date de rendu relevait de ses prérogatives en vertu du règlement intérieur, ce qui a contribué à polariser les oppositions entre les conseillers de l'organisation mandante du Vice-président et certains membres de la commission 1. Cette « *ambiance de psychodrame* », comme la décrit l'un de nos interlocuteurs, a été renforcée par la relative inexpérience du rapporteur en charge du projet, peu rompu à une fonction qu'il occupait pour la première fois, et ne disposant pas d'un capital de confiance identique à celui des rapporteurs prolifiques et expérimentés. Aussi, malgré l'intégration de nombreux amendements dans le projet de texte final, la CGT a refusé de voter le texte en invoquant un désaccord avec le cadrage même de la problématique du rapport, axée sur « *une approche de l'attractivité [de l'enseignement supérieur] [...] dans une vision essentiellement économiste, concurrentielle et compétitive* »³⁹⁴. L'un des conseillers ayant tenté d'intervenir pour résoudre le conflit en amont de la plénière considère cependant que « *le vote s'explique beaucoup par cet affrontement* », et non pas par des désaccords sur le contenu du rapport : ainsi souligne-t-il qu'« *au début j'étais prêt à voter contre moi-même, et puis j'ai changé d'avis, on a obtenu de parler des SHS[sciences humaines et sociales], certes on ne remettait pas en cause la réforme [de l'enseignement supérieur] mais on notait des éléments qui posaient problème* ». La dissension a donc été exprimée en séance plénière par des abstentions et justifiée par un désaccord sur le contenu du texte, mais l'opposition collective d'un des groupes syndicaux sur ce projet de texte relève essentiellement d'un conflit sur la procédure d'élaboration et le respect de la méthode d'instruction collectivement définie.

Cette tentative infructueuse de produire du consensus, ou a minima de limiter l'expression des dissensions aux instances de travail internes et aux étapes intermédiaires de l'élaboration de ce rapport, est donc signalée par une adoption à la majorité, atypique sur ce type de textes. Ce récit témoigne de l'incapacité du rapporteur

³⁹⁴ Extraits des interventions en séance, retranscrites à la fin du rapport. CESER Aquitaine, *Attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le développement de l'Aquitaine*, Bordeaux, 2010, 89p.

et du Président de commission, dans ce cas précis, à garantir la mise en œuvre de la méthode de travail du CESER, et par là obtenir en amont du vote l'accord a minima de toutes les parties prenantes. Il met en lumière la fonction de modérateur des débats, d'arbitre et de négociateur que se partagent deux des figures-clefs de l'écriture collective dans les CESER.

1.2. L'intermédiation par l'écriture : un fonctionnement favorable à la délibération

L'élaboration des textes statutaires et des rapports de l'assemblée repose ainsi sur des méthodes de travail, ou des procédures stabilisées et institutionnalisées qui structurent les comportements des conseillers et organisent la conduite des débats et de la rédaction proprement dite. Ces procédures, ou pour reprendre les termes du président du CESER Aquitaine, ces « *modes opératoires qu'on a produit ensemble* » relèvent à la fois d'une organisation séquencée de la consultation de l'ensemble des parties prenantes sur un enjeu, et de l'intériorisation de règles implicites définissant les modalités et le registre de l'expression du conflit. Leur mise en œuvre ne saurait cependant être le fruit d'une dynamique collective spontanée émergeant ex nihilo parmi les membres de l'assemblée : les renouvellements de mandature et les nombreuses nominations en cours de mandat donnent à voir les différentes modalités et le succès plus ou moins grand de l'apprentissage des rôles et de l'intégration des codes implicites par les conseillers de l'assemblée.

Aussi la continuité dans ces modes opératoires du processus de production de l'écrit sont-ils garantis par des figures d'autorité qui disposent d'un statut particulier dans l'assemblée, ou par des individus qui jouent un rôle décisif dans le travail d'élaboration des rapports, soit dans l'organisation des débats, soit dans la rédaction elle-même. Le président du CESER Aquitaine estime ainsi que dans sa fonction, « *ce qui me paraît essentiel, c'est être le garant que les conditions du débat ont permis à la diversité de s'exprimer et d'enrichir au maximum la représentation des problèmes publics.* ». Il précise ainsi : « *moi je n'ai pas vocation à produire les travaux, je n'ai pas*

non plus vocation à emporter le dernier mot, loin de là, j'ai vocation à faire en sorte que le dispositif fonctionne : c'est-à-dire que le principe de dialogue, les procédures qu'on a mises en place [...] soient connues de tous, que ces modes opératoires soient conformes aux ambitions qui sont les nôtres, et que chacun puisse se l'approprier du mieux possible [...] donc je définis mon rôle comme...garant est peut-être un terme trop ambitieux, mais un référent par rapport à un cadre, à un mode opératoire ».

Dans le travail d'écriture en tant que tel interviennent trois figures fondamentales d'égale importance, jouant alternativement ce rôle de garant ou de référent des procédures et des règles particulières de l'élaboration des avis et des rapports : le Président de la commission tout d'abord, mais également le rapporteur du rapport ou de l'avis, et enfin le chargé de mission du secrétariat permanent affecté au suivi des travaux de la commission ou de la section. Ce dernier, malgré l'absence de mandat ou de fonction statutaire au sein de l'assemblée, tient bien souvent la plume et dispose d'une réelle marge de manœuvre dans la pratique de son métier : les modalités de son travail de rédaction des documents préparatoires et d'appui au rapporteur de la commission varient sensiblement d'une commission à l'autre, voire d'un rapporteur à l'autre, mais lui laissent parfois des responsabilités étendues dans le cadrage des sujets, les données et les experts sollicités, voire dans certains cas dans la conduite des débats et la négociation des formulations dans les documents finaux.

L'analyse de la décision et de l'intermédiation réalisée entre les groupes d'intérêts par le moyen de l'écriture passe donc par la compréhension des équilibres et de la répartition des rôles du triptyque formé par le Président de commission, le rapporteur et leur chargé de mission. C'est également par leur action et par leurs pratiques de la mise en œuvre des méthodes de travail de l'assemblée que peuvent ponctuellement être réunies les conditions d'une décision délibérative, au sens d'une décision atteinte par l'évolution des préférences initiales des acteurs à l'issue de la délibération. Le développement de ces « logiques délibératives »³⁹⁵ dans certaines configurations particulières produit alors des rapports ou plus rarement des avis

³⁹⁵ Thomas RISSE et Mareike KLEINE, « Deliberation in negotiations », *Journal of European Public Policy*, 2010, vol. 17, n° 5, p. 708- 726.

« consensuels », au sens où ils procèdent d'une représentation commune et partagée d'un problème public, et non plus des documents produits à l'issue d'une négociation qui occultent la manifestation de la dissension.

1.2.1. Les trois figures de l'écriture : le président, le rapporteur et le chargé de mission

Il existe donc trois positions centrales dans la mise en œuvre des procédures de l'écriture collective dans les CESER : deux d'entre elles sont occupées par des conseillers mandatés ayant accédé à un statut particulier dans l'assemblée, le Président de commission et le rapporteur. La troisième est tenue par un salarié du Conseil régional détaché dans les services permanents du CESER, sous le titre de « chargé de mission » affecté au suivi des travaux d'une commission ou section permanente. Ces trois individus forment un triptyque destiné à organiser la circulation de la parole et l'inclusion des points de vue minoritaires, à réguler les conflits et les controverses à chaque étape de la procédure d'élaboration des avis et des rapports, et à proposer des projets de textes dont les formulations reflètent et synthétisent les débats tenus en réunion de commission.

La division théorique du travail et des responsabilités entre ces trois positions, telle que définie par le règlement intérieur de l'assemblée ou présentée dans les différents guides méthodologiques ou documents internes de présentation du fonctionnement des différentes instances de travail, semble indiquer une nette séparation entre une fonction de modérateur des débats, d'animateur ou d'arbitre dévolu au Président de la commission, et des tâches rédactionnelles d'écriture des projets de textes discutés et de synthèse des débats réservées au rapporteur, appuyé par un chargé de mission permanent. Les observations menées dans les quatre commissions de travail et la section du CESER Aquitaine font néanmoins apparaître des pratiques fort éloignées de cette délimitation théorique des fonctions et rôles de chacun : il en ressort que chaque commission développe ses propres pratiques et usages dans la mise en

œuvre de la méthodologie de travail de l'institution, et que les incarnations des fonctions de Président de commission et de rapporteur sont très fortement dépendantes de la disponibilité, des compétences rédactionnelles, des savoir-faire et savoir-être, mais aussi des affinités et des aspirations psychologiques personnelles des individus accédant à ces deux fonctions. Le chargé de mission négocie alors ses interventions dans le processus d'élaboration des rapports en fonction de la dynamique et des équilibres établis entre le Président de commission et le rapporteur, mais également en vertu de la représentation propre qu'il a de son métier.

Un tel cadre d'analyse des pratiques parlementaires³⁹⁶, qui prend en compte l'importance des affects ou des émotions individuelles plus fortement qu'une perspective strictement rationnelle, repose sur l'approche motivationnelle développée par Donal Searing pour appréhender les comportements des membres du parlement britannique³⁹⁷ et appliquée notamment par Oliver Rozenberg dans son analyse des présidences de commissions des affaires européennes dans les chambres législatives nationales³⁹⁸. Son usage pour caractériser les pratiques d'écritures collective d'avis et de rapports dans les commissions de travail du CESER se justifie par le fait que, comme dans le cas des affaires européennes dans les législatures nationales, les présidences ou l'accession au statut de rapporteur ne sont pas des éléments déterminants de la carrière des individus qui les occupent dans leurs organisations mandantes. En effet, si le statut de Président de commission est automatiquement associé à l'obtention d'une des vice-présidences de l'assemblée, et à une indemnité de présence majorée qui revêtent une importance stratégique pour les organisations mandantes, son rôle au sein de la commission reste largement opaque pour les individus extérieurs à l'assemblée qui lui ont donné mandat de les représenter. Ceci est d'autant plus marqué pour un rapporteur, surtout si celui-ci n'est pas le rapporteur général de la commission mais un

³⁹⁶ L'emploi de l'adjectif de « parlementaire » a propos d'une assemblée consultative et non pas délibérante vise à souligner qu'indépendamment des pouvoirs de l'assemblée sur la décision politique, le statut de président de commission ou de rapporteur au CESER sont similaires à ceux des représentants élus dans les commissions du parlement européen ou des législatures nationales qui font l'objet des *législative studies* actuelles.

³⁹⁷ Donald SEARING, *Westminster's World : Understanding Political Roles*, Cambridge, Harvard University Press, 1994. Voir aussi pour d'autres exemples de l'usage de l'approche motivationnelle dans l'étude des rôles dans les assemblées parlementaires : Julien NAVARRO, « Les rôles au Parlement européen », *Revue française de science politique*, 24 juin 2009, vol. 59, n° 3, p. 479- 506. ou Giacomo BENEDETTO, « Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codcision procedure in Europe's parliament », *Journal of European Public Policy*, 2005, vol. 12, n° 1, p. 67- 88.

³⁹⁸ Olivier ROZENBERG, « Présider par plaisir », *Revue française de science politique*, 24 juin 2009, vol. 59, n° 3, p. 401- 427.

conseiller choisi de façon ad hoc pour élaborer un rapport ou un avis particulier. Tout comme « l'Europe ne fait ni l'élection, ni la carrière »³⁹⁹, les comportements dans les commissions du CESER ne font ni l'objet d'un contrôle étroit des organisations mandantes, ni l'accès aux positions de pouvoir au sein de ces organisations. Aussi les individus qui s'investissent dans l'élaboration des avis et des rapports le font-ils en dépit de l'utilité limitée qu'ils peuvent en tirer dans l'exercice de leur activité principale ou première. L'accession au statut de président ou de rapporteur général revêt une importance stratégique pour le contrôle de l'agenda de l'assemblée, et pour obtenir une influence sur le contenu des rapports. Mais elle laisse également une place significative, à défaut d'être prépondérante⁴⁰⁰, aux motivations de l'ordre de l'affect ou du plaisir dans l'interprétation du rôle de président de commission ou de rapporteur. Ceci implique qu'il existe donc d'assez fortes variations d'un individu à l'autre, et d'une commission à l'autre, dans l'interprétation des rôles destinés à garantir le respect de la méthode de travail et des codes de conduite qui y sont associés. La caractérisation des motivations individuelles et des représentations de la fonction et du rôle d'un CESER qu'elles sous-tendent chez les présidents de commission et les rapporteurs, conjugués aux conceptions et pratiques professionnelles des chargés de mission, permettent d'approcher les modalités pratiques de mise en œuvre de la délibération dans l'assemblée.

1.2.1.1. Les présidents de commission : pratiques différenciées de l'encadrement des travaux

Les conclusions présentées ici reposent sur des observations directes réalisées dans les commissions de travail et la section du CESER Aquitaine pendant dix-huit mois, et d'entretiens rétrospectifs avec leurs présidents, vice-présidents, rapporteurs et chargés de missions attitrés, destinés à éclairer certains échanges ou à préciser les méthodes de rédaction. Des entretiens semi-directifs avec d'anciens présidents de

³⁹⁹ *Ibid.* p 405

⁴⁰⁰ L'approche des rôles dans une stricte perspective motivationnelle postule que la variable déterminante dans l'interprétation des rôles parlementaires tient à « l'aiguillon affectif » (*emotional incentive*) au-delà du calcul stratégique de maximisation du pouvoir. Ceci n'exclut cependant pas que les logiques fonctionnelles ou utilitaristes interviennent dans la formalisation des rôles et des répertoires, mais confère une influence primordiale aux affects. On se contentera ici de considérer que le contexte spécifique des commissions de travail d'un CESER autorise la prise en compte de la dimension psychologique du processus, sans y accorder nécessairement la prévalence développée chez Searing.

commission lors de mandatures précédentes ont également complété l'enquête, ainsi que des rencontres avec certains chargés de mission de CESER dans d'autres régions.

Les motivations des conseillers élus à la position de président de commission sont assez sensiblement différentes d'un individu à l'autre. En fonction de leur parcours professionnel ou de leur carrière de représentant de leur organisme mandant au CESER, de leurs compétences et savoir-faire, mais aussi de leurs dispositions personnelles, ils développent une pratique de la fonction de présidence d'une commission de travail qui affecte profondément l'équilibre théorique de division des tâches dans le triptyque président-rapporteur-chargé de mission. La définition qu'ils adoptent de leur rôle dans les différentes étapes de la procédure d'élaboration des avis et des rapports, et les modalités par lesquelles ils exercent leur rôle de modérateur dans la conduite des débats dérive in fine de leur vision du CESER et de son rôle dans la fabrique des politiques publiques régionales.

Aussi est-il possible de décrire quatre profils différents parmi les présidents de commission, et partant quatre variantes principales de la méthodologie d'écriture collective de l'assemblée. Le premier profil est celui du *président « de droit »*, c'est-à-dire d'un président qui conçoit son accession à la fonction comme une consécration du poids de son organisation mandante dans l'assemblée, et de sa propre carrière au sein de cette organisation. Sa motivation est davantage liée au statut de Vice-président de l'assemblée associé à la fonction de président de commission, plutôt qu'à la conduite des travaux pour eux-mêmes. Sa nomination à un poste important au sein du Bureau, qui génère capital symbolique et offre une position privilégiée pour contrôler l'agenda de l'institution, est ainsi perçue par ces individus comme une reconnaissance de l'influence de leur groupe dans l'assemblée. La compétition entre les membres de ce groupe pour désigner un candidat à la présidence de la commission est souvent officieusement arbitrée par des critères d'ancienneté et de position dominante dans l'organisation ou le milieu professionnel concerné, et vient donc récompenser une carrière de représentant permanent dans un groupe spécifique. Aussi ces présidents tendent-ils à cumuler de nombreux autres mandats en sus de leur activité au CESER, et leur présence en réunion de commission est plus épisodique que celle de leurs homologues. Intervenant fort peu dans le travail de rédaction en tant que tel, ces

présidents tendent à laisser carte blanche à leur rapporteur général ou au rapporteur ponctuel, et au chargé de mission attaché à la commission pour écrire les projets de textes soumis à discussion dans l'assemblée. Leurs interventions lors des débats visent essentiellement à garantir la rigueur des diagnostics et des préconisations formulés dans les textes : l'en d'entre eux rappelle ainsi souvent en séance la nécessité d'une expression « *factuelle et dénuée de jugement de valeur* ». Cette forme de modération des controverses émergeant entre les membres de la commission repose in fine sur une représentation spécifique de l'assemblée et de son rôle : les avis et les rapports produits constituent pour ces présidents des documents d'aide à la décision dont la plus-value repose sur une légitimité et une connaissance du terrain qui ferait défaut aux élus politiques. Aussi, dans ce profil, les présidents accordent-ils une grande importance à l'objectivation des formulations écrites et à la dépolitisation des éléments de langage.

Le second profil correspond à un rôle identifié dans d'autres arènes parlementaires : celui d'un « *membre de club* », dont l'assiduité et l'investissement ne résulte pas nécessairement de la volonté de promouvoir leur circonscription (ou leur groupe mandant au CESER), mais plutôt d'un désir de fréquenter des collègues avec qui ils ont lié des liens d'amitié ou de connivence⁴⁰¹. Ces présidents de commissions ont généralement effectué une longue carrière au sein de l'assemblée consultative et de la commission dans laquelle ils accèdent à la position de Président : ils maîtrisent ainsi les codes et les équilibres officiels qui garantissent le fonctionnement interne, et sont animés par le désir d'instaurer et de promouvoir des relations de bonne entente entre les membres de leur commission. Modérateurs actifs des débats et de la circulation de la parole dans la commission, ils ne sont pas nécessairement extrêmement investis dans la rédaction proprement dite des rapports mais arbitrent et tranchent entre les différentes propositions et opinions formulées en coordination avec leur rapporteur général. Ce type de présidence a pu émerger assez nettement en Aquitaine dans la commission 3 Cadre de Vie et Solidarités, marquée par une ambiance de convivialité et de complicité entre ses membres plus prononcée que dans les autres commissions : les plaisanteries sur les appartenances des uns et des autres y sont courantes, et les échanges en aparté

⁴⁰¹ Il s'agit ainsi de l'un des rôles caractérisé par Olivier ROZENBERG (O. ROZENBERG, « Présider par plaisir », op cit. p417), mais également par Marc ABELES qui souligne la ressemblance entre un parlement et un club dans les barrières à l'entrée, l'association à un lieu ou un bâtiment spécifique, le développement d'une connivence et la

entre conseillers issus d'organismes mandants différents relativement courants. Certains conseillers ont imputé cet état de fait à une sous représentation des membres du collège 1 dans cette formation, et à une politisation à la gauche du spectre politique de nombreux de ses membres. Cependant, il est frappant de constater que le président et le chargé de mission organisent annuellement des réunions « décentralisées » en dehors de l'enceinte du conseil régional, à l'issue desquelles des visites de groupe et des activités sociales sont mises en place. Une de ces réunions a été organisée dans le parc naturel régional Périgord Limousin au titre duquel siègent deux conseillers de la commission 3 : une visite d'écomusée et un repas destinés à présenter les activités de l'organisation mandante de ces deux nouveaux conseillers étaient programmés après les séances de travail.

On peut également dégager un troisième profil dans les présidences de commission, autour de la figure du *pédagogue* : ce président est ainsi animé par la volonté de porter un message ou une représentation particulière des problèmes publics, et de la diffuser auprès des conseillers de sa commission. Il dispose ainsi, de par son expérience professionnelle ou parce qu'il est détenteur d'un savoir spécialisé et d'une compétence reconnue, d'une autorité accrue auprès des membres de sa commission. Le profil du pédagogue est souvent incarné par l'un des nombreux universitaires siégeant dans le CESER, mais peut aussi bien concerner un président détenteur d'une compétence professionnelle sur les enjeux techniques ou la thématique privilégiée d'activité de sa commission. Ainsi le président de la commission 2 Finances régionales et Territoires est-il détenteur d'une expertise sur les questions de finances publiques, dans la mesure où il a exercé les fonctions de Directeur Général Adjoint des services budgétaires de la Région avant d'être nommé conseiller au CESER. Sa pratique de l'organisation des débats est ainsi très marquée par une volonté de rendre les enjeux des finances publiques régionales accessibles à tous, mais également de promouvoir une vision de la dépense publique opposée à celle de l'exécutif régional. Il ne partage pas l'objectif de réduction de la dette affichée par le Conseil régional, et les avis budgétaires annuels constituent une opportunité pour lui de soumettre cette opinion au débat. Ces présidents tendent ainsi à accorder une attention soutenue à la participation de tous, et à entretenir

généralisation du tutoiement entre ses membres (Marc ABELES, *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, O. Jacob, 2001)

une forme de controverse technique ou experte entre les membres de la commission. Ils jouent également un rôle plus marqué que les autres présidents dans la rédaction des avis et des rapports, en vertu des savoirs spécialisés qu'ils détiennent : ils sont ainsi fortement investis dans la correction des contenus sur des points techniques ou théoriques. La conception du rôle du CESER qui prévaut chez ces présidents est celle d'un lieu de luttes et d'expressions d'opérations critiques, en direction du Conseil régional.

Enfin, l'*animateur* incarne une dernière forme de pratique de la fonction de Président de commission : il est essentiellement animé dans ses représentations et dans les usages de sa position par la volonté de faire dialoguer les composantes antagonistes de sa commission. Sa posture privilégiée est bien celle d'un médiateur des conflits, et l'essentiel de ses interventions orales lors des différentes phases de l'instruction des avis et des rapports sont destinées à reformuler des phrases litigieuses ou des interventions orales critiques. Ses compétences ou savoir-être relèvent en premier lieu d'une capacité à synthétiser les positions et à formuler des solutions acceptables pour toutes les parties prenantes en présence : il les exerce par sa maîtrise de la procédure d'élaboration des rapports et le report successif des controverses, ou par la sollicitation d'individus aux positions médianes au fil des discussions. Les modalités de sa pratique d'encadrement des débats passent cependant rarement par la dépolitisation des positions exprimées, comme c'est le cas pour le présidents de droit, mais par une recherche des points d'accords minima et de représentations partagées entre les membres de la commission. Ceci dérive d'une conception de l'assemblée comme lieu privilégié d'échanges « *constructifs* » entre représentants de groupes concurrents : ces présidents tendent à adhérer pleinement à l'ambition affichée par l'institution d'atteindre « *un intérêt général transcendant les intérêts catégoriels ou individuels* ». Ce profil de président tend également à suivre de près la rédaction des documents de synthèse et des rapports finaux, effectuant des relectures avec le chargé de mission et le rapporteur. Ses contributions écrites ne portent pas nécessairement sur les contenus, mais mobilisent son savoir-faire de médiateur dans les éléments de cadrage et de diagnostic, ou dans la formulation des préconisations.

Le tableau ci-dessous présente ainsi les différents profils, les motivations dominantes qui y sont attachées et l'influence qu'elles exercent sur les pratiques lors de l'encadrement des débats et du processus de rédaction a proprement parler. Y est également précisée la représentation du rôle de l'assemblée au sein de la Région qui sous-tend ces différentes pratiques de la fonction de présidence de commission.

Table 4: Les profils des Présidents de commission permanente au CESER

<i>profil</i>	<i>Motivation</i>	<i>Modalité d'encadrement des débats et d'intervention dans l'écriture</i>	<i>Rôle du CESER dans la fabrique des politiques régionales</i>
<i>Le Président de droit</i>	Etre Vice-président du CESER / consacrer son influence dans son organisme mandant et le poids de son groupe dans le CESER	Figure d'autorité garante de la rigueur des travaux, présence en réunion aléatoire et mise en place d'un fonctionnement collégial Faible investissement dans la rédaction	Lieu d'éclairage de la décision politique technocratique par la consultation de groupes ayant une connaissance du terrain
<i>Le membre d'un club</i>	Rencontrer et faire se rencontrer les conseillers	Modérateur des débats et de la parole Faible investissement dans la rédaction	Lieu d'échanges et de socialisation
<i>Le pédagogue</i>	Diffuser un message / une vérité sur une thématique spécifique	Posture pédagogique sur les enjeux techniques ou spécialisés, promoteur de la participation de tous les conseillers Interventions dans l'écriture sur des contenus précis	Lieu de luttes et d'expression des intérêts et des idées
<i>L'animateur</i>	Faire dialoguer les représentants d'intérêts opposés	Fort investissement dans l'animation des débats et la résolution des controverses. Collaboration active au travail d'écriture dans les formulations de synthèse	Lieu de dialogue et d'échanges pour produire du sens commun

1.2.1.2. Les rapporteurs et les chargés de mission : la division du travail d'écriture

Un certain nombre de contributions des *legislative studies* consacrées au parlement européen ont fort bien décrit le rôle d'entrepreneur politique des rapporteurs dans la négociation entre l'assemblée, l'administration et les groupes d'intérêts⁴⁰², ou encore la compétition pour la sélection des rapporteurs au sein des comités mis en place

avec la procédure de codécision⁴⁰³. Mais peu d'études de cas documentent de façon systématique les pratiques et rôle endossés par les individus qui détiennent le pouvoir de formuler les textes soumis au vote⁴⁰⁴. Par ailleurs, les réflexions en termes de trajectoires professionnelles des représentants élus et des membres de l'administration qui signent les rapports, ou encore de réseaux entre les commanditaires d'un rapport et ses auteurs, ont plus fortement insisté sur les *conditions de production* de rapports administratifs⁴⁰⁵. Certains travaux ont accordé une attention particulière aux individus faisant office de rapporteurs, dans l'analyse des groupes d'experts par la Commission européenne⁴⁰⁶, ou dans la description de la cristallisation des jeux et des arrangements entre les acteurs à travers l'élaboration d'un rapport sur un problème public spécifique⁴⁰⁷. Cependant, on dispose de peu d'éléments d'information sur les modalités concrètes de l'écriture, et notamment sur la division du travail de rédaction proprement dit entre le signataire du rapport et les membres des services d'assemblée ou de l'administration sollicités pour l'assister.

Dans les commissions permanentes du CESER, le ou les rapporteurs et le chargé de mission rattaché au suivi de la commission synthèse sont en charge de la rédaction des projets de textes, soumis ensuite aux corrections et amendements successifs des membres de la commission puis de l'assemblée. Les documents internes destinés à présenter les services de l'assemblée et la procédure d'élaboration des textes sont relativement explicites dans la délimitation fonctionnelle du métier de chargé de mission au CESER : durant le « *temps de rédaction, de mise en forme, de relecture, de*

⁴⁰² Voir par exemple Shaun BOWLER et David M. FARRELL, « The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination », *British Journal of Political Science*, 1995, vol. 25, n° 02, p. 219-243.

⁴⁰³ Virginie MAMADOUH et Tapio RAUNIO, « The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, avril 2003, vol. 41, n° 2, p. 333-351.

⁴⁰⁴ G. BENEDETTO, « Rapporteurs as legislative entrepreneurs », op cit. p68

⁴⁰⁵ On reprend ici la définition qu'en donnent Claire DUPUY et Julie POLLARD : « Par « condition de production », nous désignons le contexte politique, économique ou social, dans lequel le rapport est commandé et produit et nous renvoyons aux acteurs commanditaires comme aux auteurs du rapport. [...] Deux aspects, étroitement liés, sont donc ici privilégiés. Dans un premier temps, la question de la commande du rapport est examinée. Autrement dit, l'enjeu est de se pencher sur ce que peut apporter à une recherche de sociologie de l'action publique une réflexion sur le commanditaire d'un rapport, et sur le contexte dans lequel la commande s'effectue. Le second aspect a trait à la rédaction du rapport, et plus précisément à son auteur » in Claire DUPUY et Julie POLLARD, *Les rapports dans l'administration de la preuve : quelques réflexions méthodologiques*, contribution au congrès 2009 de l'AFSP. Disponible sur <http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st14/st14dupuypollard.pdf> [consulté le 18 avril 2012]

⁴⁰⁶ Cécile ROBERT, « Who are the European experts? Profiles, trajectories and expert 'careers' of the European Commission », *French Politics*, septembre 2010, vol. 8, n° 3, p. 248- 274.

⁴⁰⁷ Florian CHARVOLIN, *L'invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003. Et Vincent GAYON, *L'OCDE au travail : contribution à une sociologie historique de la « coopération économique internationale » sur le chômage et l'emploi (1970-2010)*, Université Paris-Dauphine, Paris, 2010.

*correction et de validation avant publication ... après avoir collecté les informations, les chargés de mission, sous la direction du président de commission et du rapporteur, préparent l'audition d'experts extérieurs et de personnalités qualifiées entendues par les commissions »*⁴⁰⁸. Dans les pages plus particulièrement consacrées aux services administratifs, on trouve également une liste de responsabilités logistiques dans l'organisation du calendrier des réunions et la communication des documents aux conseillers, puis des tâches plus directement rédactionnelles relatives à la « *rédaction des comptes rendus, conseils auprès du président, préparation de ses interventions, rédaction des avis* ». Dans le cadre des rapports d'auto-saisines, le chargé de mission intervient ainsi à chaque étape de la procédure d'élaboration : il participe à la « *conception* », c'est-à-dire à la phase préliminaire de cadrage de l'objet et de la problématique par ses « *recherches bibliographiques, collecte de l'information statistique* », par la réalisation d' « *enquêtes de terrain* » et l' « *élaboration de notes de pré-étude ; définition des problématiques, cadrage méthodologique, recherche d'interlocuteurs* » et la « *rédaction de l'état des lieux* » sur le sujet du rapport. Son rôle dans la rédaction du texte du projet de rapport (ou « *rédaction des propositions* ») est cependant cantonné à un rôle de « *conseil auprès du président et du rapporteur* »⁴⁰⁹.

Dans la pratique, ce triptyque formé par le chargé de mission, le rapporteur et le président de commission adopte cependant des fonctionnements très contrastés, qui dépendent du régime de saisine tout d'abord (selon qu'ils rédigent un projet d'avis ou de rapport), mais plus fondamentalement déterminés par la disponibilité et les compétences rédactionnelles du rapporteur, et par la conception que le chargé de mission a développé de sa propre pratique professionnelle. Si c'est bien le nom du rapporteur qui figure au bas des rapports d'auto-saisine⁴¹⁰, l'individu qui tient la plume et rédige les différentes versions des projets de textes n'est pas nécessairement celui qui détient la position officielle de rapporteur. Ainsi, comme le précise le directeur des services, « *suivant les commissions, suivant les instances, suivant les périodes, vous pouvez avoir des profils de présidents et de rapporteurs très changeants ; si vous avez*

⁴⁰⁸ Le Lexique, dans le Livret du conseiller du CESER Aquitaine, p32

⁴⁰⁹ CESER Aquitaine, *Le memento du conseiller 2012*, op. cit., p 40.

⁴¹⁰ En Aquitaine, la pratique consacrée par l'équipe responsable des publications indique en troisième page le nom du rapporteur et du président de la commission ayant élaboré le rapport d'auto-saisine : après le titre, est apposée la mention « *rapport, présenté par le rapporteur général [nom du rapporteur], au nom de la commission [intitulé de la commission], présidée par [nom du président]* ». La page de garde identifie le document comme une production du

[le conseiller C] qui est universitaire, qui a l'habitude d'écrire des rapports, des travaux universitaires, bon c'est pas la même chose que si vous avez un représentant de [l'organisme α ou β]... et encore il y a des profils et des facteurs personnels très différents ... mais bon les uns et les autres sont plus ou moins à l'aise dans l'écrit et ont donc plus ou moins besoin d'accompagnement suivant les moments et suivant les travaux », l'investissement du chargé de mission dans l'écriture des projets et les corrections des versions successives est ainsi à géométrie variable, certains d'entre eux rédigeant la quasi-totalité des projets de textes, relus par le rapporteur, quand d'autres participent à la collecte des données et la rédaction des synthèses mais laissent l'essentiel de l'écriture au rapporteur.

La fonction de rapporteur d'une commission permanente, et d'autant plus lorsqu'elle est exercée par le détenteur de la position de rapporteur général⁴¹¹, implique en effet une pratique de l'intermédiation mobilisant le rôle du généraliste plutôt que du courtier⁴¹² : la position n'est tenable qu'à la condition de jouer un rôle de synthèse et de se départir de la défense exclusive des intérêts de son groupe mandant. Comme dans une commission parlementaire, l'acceptation du statut de rapporteur revêt donc un coût important pour les individus, puisqu'elle est chronophage et tend parfois à générer des conflits entre les membres du parti (ou de l'organisation mandante au CESER) et le rapporteur en charge de formuler des propositions faisant consensus⁴¹³. La capacité des rapporteurs à intervenir dans la régulation des controverses et la négociation des conflits est fortement liée à leur autorité parmi les membres de la commission et à la confiance que leur accordent leurs pairs pour trouver des solutions acceptables dans le cadrage, le traitement et surtout la formulation finale des rapports et avis. Aussi le rapporteur n'est-il pas nécessairement un conseiller qui maîtrise l'écriture, ni qui rédige lui-même, mais qui a démontré une capacité à arbitrer, synthétiser et négocier dans sa commission sur des sujets très divers.

CESER Aquitaine sans autre mention des auteurs, et les dernières pages avant la retranscription des interventions orales en séance plénière précisent la composition de la commission permanente et citent le chargé de mission et son assistant.

⁴¹¹ Rappelons que dans certaines commissions, il a été décidé de désigner ponctuellement un de ses membres pour assumer les fonctions de rapporteur sur un dossier d'auto-saisine ou parfois un avis spécifique, sans qu'il soit nécessairement le rapporteur général en titre.

⁴¹² Voir Partie 2

⁴¹³ G. BENEDETTO, « Rapporteurs as legislative entrepreneurs », op cit. p72

On peut donc distinguer les rapporteurs qui écrivent eux-mêmes leurs rapports, de ceux qui pratiquent plutôt une fonction d'encadrement de la rédaction du chargé de mission : ils ont en commun d'intervenir comme arbitres et médiateurs dans la formulation du consensus. Mais les premiers le font en vertu d'une compétence ou d'un savoir spécialisé sur le sujet ou le domaine de spécialisation de la commission. Ces *rapporteurs-savants* peuvent intervenir de façon strictement ponctuelle sur un rapport particulier, ou assurer la rédaction des avis et des rapports pendant toute la mandature : certains d'entre eux ont été extrêmement prolifiques et ont diffusé leur style, voire leurs approches théoriques à une grande quantité de rapports d'auto-saisine. Ainsi l'ancien rapporteur de la commission Développement économique et Programmation, devenu Président de la Section Veille et Prospective, considère qu'il est « *de très loin celui qui a le plus écrit pour le CES, surtout des rapports d'auto saisine, dans notre jargon. Si vous prenez la bibliographie du CESER, j'en ai fait un sur les transports, sur le bâtiment, sur l'exportation, j'en ai fait un sur les risques industriels, j'en ai fait un sur la zone de Lacq, j'en ai fait un sur les entreprises classées Seveso, et ma liste n'est pas complète... plus tous ceux de la section. J'ai fait tous les rapports de conjoncture pendant les douze ans où j'étais rapporteur, donc ça fait vingt-quatre rapports de conjoncture, et que je faisais de A jusqu'à Z.* ». Cet économiste universitaire de profession a ainsi mobilisé sa compétence professionnelle, et son approche de l'économie des territoires dans la rédaction des rapports de sa commission et de la section. Il décrit une division du travail avec la chargée de mission de la commission 1, essentiellement mobilisée sur la rédaction des projets d'avis : « *les avis, alors là je ne dis pas du tout que c'est toujours moi qui les ai rédigés, parce que [la chargée de mission] en a fait sa part. Aujourd'hui c'est moins vrai, mais disons que le rapporteur menait le train, le président présidait, et la chargée de mission préparait le boulot.* ». A contrario, dans d'autres formations ou même au cours d'autres mandatures, le chargé de mission peut occuper une place prépondérante dans la rédaction des rapports d'auto-saisine, et détenir une influence plus significative sur l'orientation des travaux de la commission à laquelle il est affecté : certains conseillers ont fait mention à plusieurs reprises d'une commission « *où c'est le chargé de mission qui fait tout* », soulignant qu'il

« porte les travaux ; le rapporteur et le président s'en remettent beaucoup à lui ». Entre ces deux extrémités du spectre se sont développés des pratiques et des équilibres variés : certains chargés de mission indiquent par exemple qu'ils rédigent de leur propre chef certaines trames générales d'avis, surtout lorsqu'ils relèvent d'une activité régulière dans le calendrier de la commission, qui peuvent alors être modifiés avec le rapporteur ou directement en réunion avec tous les conseillers. D'autres témoignent d'une collaboration régulière et poussée avec les présidents de commission sur la rédaction proprement dite, et d'un investissement du rapporteur général variable en fonction de sa disponibilité et de son intérêt pour les sujets traités.

Le directeur des services permanents de l'assemblée, en tant que directeur des publications de l'assemblée, valide l'ensemble des rapports rédigés par les commissions du CESER et encadre ainsi les pratiques professionnelles des chargés de mission. Un directeur de CESER souligne ainsi que « *chargé d'études*⁴¹⁴, c'est finalement un drôle de métier », ce que l'un de ses homologues confirme lorsqu'il indique rechercher dans la constitution de son équipe des gens « *qui aient une capacité de synthèse et d'écoute, en plus de leurs compétences rédactionnelles* » : en effet, les chargés de mission exercent une fonction relativement atypique pour des attachés territoriaux de la collectivité régionale. Le travail de rédaction qu'implique le suivi des commissions du CESER est fort différent de la rédaction de notes juridiques ou de synthèses à destination des élus ou des directeurs de services opérationnels de la Région, et suppose l'acquisition d'un savoir-faire spécifique. Certains chargés d'études ont ainsi précisé qu'ils ont progressivement développé « une tonalité, une forme de style » dans leur écriture : l'un d'eux mentionne qu'il utilise parfois sa liste personnelle de verbes synonymes pour signifier le désaccord ou l'opposition de façon atténuée, un autre témoigne d'« *avoir, avec l'expérience, développé des formulations dont on sait qu'elles passent relativement bien en commission* »... Sans qu'il s'agisse à proprement parler d'une profession associée à des statuts, des pratiques institutionnalisées, ou des identités

⁴¹⁴ Ici encore le lexique et les titres varient d'un CESER à l'autre : les chargés de mission du CESER Aquitaine peuvent être nommés « chargés d'études » dans certaines assemblées, « conseillers techniques » dans d'autres...

collectives⁴¹⁵, le chargé de mission exerce une occupation spécialisée, qui fait intervenir des compétences et des savoir-être particuliers. Les différences de pratiques observées tiennent à une double exigence : celle d'animer les débats et de s'adapter aux différents profils de présidents et de rapporteurs d'une part, et celle de conserver une neutralité axiologique et partisane dans l'exercice de rédaction. C'est ce que met en avant un directeur de service : « *J'attends des chargés de mission qu'ils aient la même neutralité dans laquelle nous devons être en tant qu'agent public, ou en tout cas l'équidistance entre toutes les positions qui peuvent s'exprimer. Ça n'empêche pas l'humain, ça n'empêche pas parfois que même la manière dont on comprend les mots et les positions est elle-même subjective, mais il faut quelqu'un qui soit capable de se mettre lui-même en retrait par rapport à un rapporteur ou par rapport à un président, et en même temps être suffisamment dans l'impulsion pour assurer le suivi [...] Donc il faut être capable de répartir le travail, pour les chargés de mission, suffisamment en retrait et suffisamment présents en même temps, à l'impulsion, à la relance, au suivi, à l'esprit d'initiative.* ». Tous les chargés de mission ne partagent d'ailleurs pas la même conception de la limite entre leur rôle et celui du rapporteur et du président : certains définissent leurs fonctions comme relevant d'un « *appui à la compréhension du sujet et à la connaissance des éléments par tous* », d'autres insistent sur une forme « *d'auto-limite* » qu'ils s'imposent : « *je me prépare parfois une trame perso que je ne communique jamais aux conseillers. Il a pu m'arriver par contre de la partager avec le président de commission et le rapporteur sur des dossiers conflictuels, pour servir de support à l'animation* ». Un autre fait état de son exigence poussée de rigueur dans l'écriture, parlant d'une « *démarche qualité pour permettre le côté irréprochable de la forme* » sur des avis techniques ou des actions programmatiques fortement publicisées, ou d'une réflexion personnelle pour négocier « *la bonne distance* » sur un rapport consacré à une thématique qui touche de près ses engagements personnels. Ces différences de pratique professionnelle sont d'autant plus significatives que dans le CESER Aquitaine, les chargés de mission ont généralement effectué la quasi-totalité de leur carrière à ce poste, et dans la même commission de travail.

⁴¹⁵ La profession étant entendue dans le sens de la sociologie des professions anglo-saxonne, qui distingue la *profession* de groupes d'individus qui exercent un métier identique et que réunit un « nom de métier » ou un statut professionnel

Aussi le fonctionnement des commissions permanentes et les modalités d'application de la procédure d'élaboration des rapports et des avis repose-t-elle sur une division des fonctions d'animation, de modération des débats, de résolution des controverses et de négociation des accords entre les membres, mais également de rédaction de contenus rigoureux et de formulations consensuelles entre les trois figures-clefs de la commission : le président, le rapporteur et le chargé de mission. Bien qu'en théorie, la fonction de président soit axée sur l'encadrement des débats, et que la rédaction relève de la responsabilité du rapporteur assisté par son chargé de mission, l'observation révèle une division du travail variable au gré des contextes, des instances et des individus. Le profil des présidents tel que défini plus haut joue un rôle déterminant dans les pratiques d'écriture collective : les présidents de droit, ou les membres d'un club, qui interviennent relativement peu dans la rédaction proprement dite, permettent soit à leurs rapporteurs, soit à leurs chargés de mission d'exercer une influence significative sur l'animation des débats comme sur la conduite des travaux. Les animateurs ou les pédagogues, participant directement à l'écriture de certains passages ou à une relecture détaillée des projets de textes, tendent à collaborer étroitement avec le chargé de mission, mais à limiter l'influence du rapporteur et sa capacité à incarner l'identité collective de la commission. Les rapporteurs, quant à eux, délimitent le degré et la forme de l'investissement des chargés de mission dans la rédaction, en fonction de leur capacité et de leur désir de tenir effectivement la plume ou non.

Ce triptyque est donc le garant du respect de la méthodologie d'élaboration et l'exécutant des règles et codes encadrant les débats. Les différentes modalités d'exercice de leurs fonctions respectives font émerger des conditions plus ou moins favorables à la mise en place de *logiques délibératives* au cours de l'élaboration des rapports et des avis : ce sont notamment les formes du leadership exercées par le président, le rapporteur ou éventuellement le chargé de mission qui déterminent la nature de l'échange politique lors de l'écriture collective.

unique, et l'*occupation* qui désigne toute activité rémunérée exercée par un individu, in Claude DUBAR, Pierre TRIPIER et Valérie BOUSSARD, *Sociologie des professions*, Paris, A. Colin, 2011, p 8-12.

1.2.2. Des conditions de travail favorables au développement de logiques délibératives

Dans la description de leurs méthodes de travail ou dans la légitimation de leur rôle dans la fabrique des politiques régionales, les CESER mettent ainsi en avant un mode de décision spécifique reposant sur le pluralisme, la formulation du consensus avec l'aval de toutes les parties prenantes et le dépassement des intérêts catégoriels ou individuels au profit de l'intérêt général. Cette pratique de la décision, d'ailleurs plus ou moins explicitement présentée comme une alternative complémentaire à la décision politique de l'assemblée délibérante régionale, où prévalent une décision majoritaire et l'expression de préférences formées dans le cadre partisan, réunit les caractéristiques de la définition de la délibération proposée dans l'article souvent cité de Bernard Manin : « dans l'échange des arguments au sujet des solutions proposées, les individus découvrent les informations qu'ils n'avaient pas d'abord ; ils apprennent que tel choix aurait telle ou telle conséquence, et si ces conséquences contreviennent aux objectifs qu'ils avaient de prime abord, ils peuvent être amenés à réviser ces objectifs. [...] La source de la légitimité n'est pas la volonté déjà déterminée mais son processus de formation, la délibération »⁴¹⁶.

Cette valorisation d'une pratique de la délibération qui serait propre aux CESER et constituerait la source de légitimité principale de leurs décisions et de leur production écrite mérite d'être interrogée empiriquement à la lumière des pratiques développées en commissions permanentes. On se propose ici d'identifier des situations concrètes de délibération dans l'élaboration des avis et des rapports, en vertu des critères définis par Patrick Quantin et Andy Smith : ils proposent de convenir que l'on se trouve dans une situation de délibération à la condition que les acteurs fondent leurs interactions sur des arguments (et non sur un rapport de force), que ces interactions se nouent dans le cadre d'une prise de décision collective, qui peut modifier ou transformer les préférences des

⁴¹⁶ « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard MANIN », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 37-55. p 82

acteurs⁴¹⁷. Dans le cadre de l'élaboration de projets d'avis ou de rapports d'étude au sein des commissions permanentes, les conseillers fondent effectivement leurs interactions sur le développement d'arguments rationnels visant à convaincre leurs pairs : en l'absence de votes pour statuer sur un cadrage de problématique, un choix de sujet d'auto-saisine ou une formulation relative à une des actions programmatiques de la Région, chaque individu dispose de la même opportunité de faire valoir ses vues indépendamment du poids de l'organisme qui l'a mandaté ou d'alliances qu'il pourrait former avec d'autres conseillers. Le principe de la décision unanime et consensuelle suscitant l'adhésion de la totalité des parties prenantes implique que les individus cherchent à convaincre, plutôt qu'à persuader. Ces interactions sont également nouées dans le cadre d'une décision collective, puisqu'elles aboutissent à la production d'un document écrit soumis au vote de la totalité des membres de l'assemblée et inséré, quoi que de façon consultative, dans le processus décisionnel régional. La question qui demeure en suspens reste cependant celle des préférences des conseillers, et de leurs possibles transformations au cours des débats ou de la rédaction d'un avis ou d'un rapport : la procédure de conduite des travaux telle qu'elle a progressivement été stabilisée dans le CESER Aquitaine n'implique pas nécessairement qu'elles aient fait l'objet d'une reformulation ou d'un changement pour arriver à la production d'un projet de texte. Le consensus fabriqué à l'issue des différentes étapes d'élaboration des textes peut également reposer sur une négociation entre représentants d'intérêts concurrents ou antagonistes.

La perspective théorique proposée Thomas Risse s'avère particulièrement heuristique pour identifier des situations délibératives dans les différentes interactions et configurations d'acteurs qui émergent au sein des commissions. En effet, ce dernier propose d'examiner chaque échange politique comme faisant intervenir trois logiques simultanées : une logique de conséquence (ou *logic of consequentiality*), une logique de conformité aux normes préexistantes (*logic of appropriateness*)⁴¹⁸, et une logique

⁴¹⁷ Patrick QUANTIN et Andy SMITH, *Délibération et gouvernance : l'émergence d'une logique d'action*, Paris, L'Harmattan, 2012, 274 p., p20

⁴¹⁸ Ces deux premières logiques correspondent ainsi à la distinction entre deux paradigmes néo-institutionnels : le néo-institutionnalisme du choix rationnel de March et Olsen qui conçoit le changement de l'action publique comme le produit de modifications dans le rapport de force entre acteurs aux comportements stratégiques (*logic of consequentiality*), et le néo-institutionnalisme sociologique pour lequel ce sont davantage les normes et les croyances des acteurs qui constituent des facteurs explicatifs des transformations de l'action publique (*logic of appropriateness*). Risse y ajoute une troisième logique « délibérative » (ou *arguing*), dans une tentative de synthèse entre les choix rationnels et le constructivisme. On rejoindra ici Patrick Quantin et Andy Smith dans leur utilisation de l'approche de Risse comme programme

délibérative (*arguing*). La logique de conséquence est une logique où priment rationalité instrumentale et marchandage, le processus de négociation entre acteurs s'effectuant avec des intérêts et des préférences stabilisées en amont des débats : le produit de la négociation peut donc être analysé dans une optique traditionnelle de « choix rationnel ». La logique de conformité, qui postule que le comportement des acteurs est structuré par les normes et les institutions, identifie des acteurs guidés par le désir de « bien se comporter » en suivant les codes de l'espace social qu'ils occupent. La troisième et dernière logique délibérative est caractérisée par les préférences changeantes des acteurs au fil des débats, et dans laquelle les arguments et raisonnements mis en avant impactent le résultat final et produisent des résultats qu'il n'est pas possible d'expliquer en termes purs de négociation et de maximisation des intérêts⁴¹⁹. Si ces trois logiques sont toujours à l'œuvre dans les différents échanges politiques, l'une d'entre elle prévaut, permet d'identifier des situations de délibération, et d'examiner les causes et les effets de l'adoption de logiques délibératives. Les commissions permanentes des CESER sont ainsi alternativement dominées par une logique de conformité aux normes, où la manifestation du conflit et des controverses est encadrée par un ensemble de règles implicites et intériorisées dont le non-respect entraîne des formes de marginalisation ou d'éviction du débat, et par une logique de délibération qui peut ponctuellement émerger dans certaines configurations particulières.

Thomas Risse et Mareike Kleine identifient trois conditions principales qui favorisent la mise en place de la logique délibérative : elle émerge dans des arènes qui privilégient des identités et des rôles réversibles chez les acteurs, dont le degré de publicité des débats est faible et dont le leadership est assuré par un acteur qui détient une autorité fondée sur l'expertise et une compétence morale⁴²⁰. Bernard Manin, quant à lui, insiste sur la présence d'un animateur qui ordonne la discussion et sur la lecture de documents et l'audition de personnalités qualifiées lors de temps de discussion qui ne

méthodologique, afin d'examiner différentes formes d'échange politique sans les construire a priori comme des espaces délibératifs, plutôt que comme une théorie macro-sociologique de la décision. (*Ibid.*, p 25)

⁴¹⁹ Thomas RISSE et Mareike KLEINE, « Deliberation in negotiations », *Journal of European Public Policy*, 2010, vol. 17, n° 5, p. 708 -726. p708

⁴²⁰ *Ibid.* p714

soient pas directement interactifs⁴²¹. On le voit, la méthodologie adoptée pour l'élaboration des avis et des rapports correspond aux conditions procédurales d'une décision délibérative : les débats y sont effectivement restreints aux seuls membres de la commission, et reposent dans le cas des rapports d'auto-saisine sur un usage intensif des auditions de personnalités qualifiées lors d'une phase d'appropriation des enjeux traités qui ne fait pas intervenir de décisions ou d'échanges entre les conseillers. C'est donc la flexibilité dans les rôles des acteurs, et les formes d'autorité en vertu desquelles sont exercés le leadership et la conduite des débats qui constituent des variables déterminantes de la mise en place de logiques délibératives.

La thématique des rapports, ou l'enjeu particulier traité par un avis, revêt ainsi une importance centrale dans l'adoption d'une logique de conformité ou de délibération : en fonction du sujet de la discussion, les rôles des acteurs sont plus ou moins réversibles. En d'autres termes, le rôle de représentant d'un intérêt sectoriel ou catégoriel est plus ou moins rigide selon que les débats portent directement sur des enjeux liés à cet intérêt. Le caractère transversal de l'activité des CESER, et la volonté de répartir les conseillers dans chaque commission en vue de garantir le plus grand pluralisme possible indépendamment des spécialisations de chacun, tend à diminuer la capacité des conseillers à anticiper chez leurs interlocuteurs des préférences stabilisées. Le degré de mobilisation des organisations mandantes sur des sujets qui ne sont pas directement liés à la promotion de l'intérêt qu'elles représentent, et le faible contrôle des mandats qu'elles exercent dans ce cas sur leurs délégués au CESER, autorise ainsi une plus grande variété dans l'expression des positions et impliquent que les conseillers hésitent sur l'identification d'interactions normées avec des conseillers qu'ils rencontrent traditionnellement dans des négociations antagonistes. Sur des enjeux perçus comme secondaires, l'opposition patronat-syndicat par exemple est nettement moins prégnante : comme le précise lapidairement l'une des conseillères interrogée, *« on ne va quand même pas s'empaffer sur la question des musiques actuelles ! »*. Plusieurs conseillers ont précisé lors des entretiens semi-directifs avoir voté certains textes à leur propre surprise : si pour une partie d'entre eux, la décision a été motivée par l'inclusion d'un amendement ou la négociation de mentions spécifiques, d'autres

⁴²¹ Bernard MANIN, « Délibération et discussion », *Swiss Political Science Review*, 2004, vol. 10, n° 4, p. 180-192., p. 181

soulignent avoir « *beaucoup appris sur un sujet que je connaissais mal, j'ai découvert [tel aspect des risques environnementaux] dont je ne soupçonnais pas l'existence...* ». Un conseiller mentionnera par exemple avoir été convaincu par l'un de ses pairs à l'issue d'une discussion en commission, autour de la notion d'acceptabilité sociale du développement économique. Au départ réticent à voter un texte « *très productiviste* », il indique que les arguments de son homologue l'ont convaincu de ne pas déposer d'amendement et de voter en faveur du projet de texte : « *du coup je l'ai voté, il me l'a fait voter* ». Aussi le changement dans les préférences des conseillers du CESER est-il possible, en fonction des configurations d'acteurs et des sujets soumis à la discussion. Il est particulièrement prononcé dans la section de Veille et Prospective : en effet, la confusion des rôles est entretenue par l'intégration de personnalités extérieures au CESER dans cette formation, qui ne s'inscrivent donc pas dans les dichotomies ou les antagonismes codifiés entre représentants d'intérêts et qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement conscients de ces rôles et identités internes au CESER. Cette incertitude implique que les conseillers ne puissent que difficilement anticiper chez leurs interlocuteurs des préférences précises et stabilisées pour se livrer au marchandage, d'autant plus que la démarche prospective repose sur l'élaboration de scénarios « *possibles, pas souhaitables* »⁴²² à 25 ou 30 ans.

Le leadership de la commission permanente conditionne également l'émergence ou non de logiques délibératives : selon l'individu ou les individus dominants dans le triptyque Président-rapporteur-chargé de mission, émergent des formes de leadership dont les modalités d'exercice et les sources de légitimité sont plus ou moins favorables à la délibération. L'ordonnateur des débats se conforme à des degrés variables à ce que Risse appelle un « *honest broker* », soit un individu dont les intérêts et positions dans la négociation sont connus, et que tous considèrent comme digne de confiance de par sa compétence, qu'elle soit experte ou morale⁴²³. Selon le profil et l'interprétation du rôle de Président de commission, les individus qui exercent la conduite des débats (qu'il s'agisse d'un rapporteur, du chargé de mission ou du président lui-même) sont inégalement en capacité de se conformer à la figure de *l'honest broker* : dans une

⁴²² Comme le précise à de nombreuses reprises le Président de la Section lors des séances de travail, insistant sur la nécessité pour les conseillers de se départir de leur rôle de représentants d'intérêts pour les besoins de l'exercice prospectif.

⁴²³ Thomas RISSE, « "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics », *International Organization*, 2000, vol. 54, n° 01, p. 1-39. Et T. Risse et M. Kleine, « Deliberation in negotiations », art cit.

commission où le chargé de mission joue un rôle fort dans l'animation des débats et la définition de l'agenda, ce dernier peut effectivement profiter de la confiance des conseillers en vertu de son expérience ou de la neutralité associée à son devoir de réserve, mais la légitimité d'un mandat représentatif et d'un titre d'autorité lui font défaut. Dans les configurations où un rapporteur s'impose dans l'animation des débats, seuls les rapporteurs expérimentés, ou détenteurs d'un savoir spécialisé et disposant d'une autorité liée à une position de sachant sont en mesure de favoriser l'émergence de logiques délibératives à l'occasion de la rédaction d'un rapport ou d'une étude. Ici encore, l'exemple de la Section Veille et Prospective du CESER Aquitaine s'avère particulièrement révélateur : en effet, la complexité de la méthode par scénarios implique que ces sections soient présidées ou pilotées par un rapporteur compétent. Comme le souligne un conseiller aquitain, *« [pour créer une section] encore faut-il avoir un expert, c'est caractéristique. En Bretagne la section a été créée par un économiste, en Poitou-Charentes par un juriste. Il faut trouver quelqu'un pour la mener. C'est très joli de mettre une section prospective, mer, Europe, ou autre ; s'ils n'ont pas un conseiller suffisamment costaud professionnellement pour la mener, ça va être une section creuse »*. Dans le cas de l'Aquitaine, le Président de la section Pierre Delfaud est à la fois un conseiller dont les positions sont connues, et une figure identifiable en vertu de son expertise d'universitaire et de sa compétence morale éprouvée au cours de trois mandats successifs. Il est ainsi devenu un conseiller fortement intégré de par ses fonctions de rapporteur général de la Commission 1, de membre du Bureau et d'ancien candidat à la présidence du CESER. Il y a d'ailleurs obtenu un nombre de voix inhabituellement élevé pour un conseiller du troisième collège, ce qui témoigne de la reconnaissance qui lui a été accordée par les autres conseillers. De plus, dans ses propres termes, il estime être prioritairement identifié par sa compétence professionnelle et son expertise par ses pairs : *« Que je sois représentant de la ligue de l'enseignement, ou que je sois personnalité qualifiée, pour mes collègues je suis avant tout l'économiste de service. C'est-à-dire que dans mon cas, mon métier, ma compétence disons ... je préfère dire mon métier, au CES, prime sur tout le reste. (...) Et donc si vous demandez aux autres ce qu'il représentait, Pierre Delfaud, ils auront quelques hésitations. »*. Au final, l'interprétation des rôles présidentiels et la division du travail d'animation, de modération des débats, de rédaction et de résolution

des conflits entre les trois figures centrales de l'élaboration des rapports impactent le mode de décision prévalent d'un dossier à l'autre. Cohabitent ainsi au gré des sujets et des personnalités une logique de conformité aux normes aboutissant à des votes unanimes par une stricte délimitation des espaces et des temporalités d'expression de la dissension, avec l'émergence ponctuelle de logiques délibératives menant à l'adoption unanime d'un projet de texte, basé sur des représentations communes issues de l'argumentation et la modification des préférences de certains conseillers.

La table ci-dessous résume ainsi les deux jeux de variables principales qui conditionnent le développement des logiques de conformité, de conséquence et les logiques délibératives au sein des commissions permanentes. On croise en colonne, les variables relatives au rapport de pouvoir entre le Président de commission et son rapporteur en fonction des rôles respectifs adoptés par les individus, avec en ligne le degré de flexibilité des rôles et des préférences des conseillers qui composent la commission.

Table 5 : Développement des logiques de conséquence, des logiques de conformité et des logiques de conséquences dans les commissions permanentes des CESER

	Configurations avec Présidents dominant (<i>pédagogue / animateur</i>)	Configurations avec Rapporteurs dominants (<i>président de droit / membre d'un club</i>)
Sujet sur lequel les rôles sont rigides (préférences des acteurs définies dans les organismes mandants et identifiables pour les interlocuteurs)	- Président en garant des codes de conduite = logique de conformité aux normes - Président en négociateur des compromis = logique de conséquence	- Rapporteur en négociateur des intérêts antagonistes = logique de conséquence
Sujet sur lequel les rôles sont flexibles (préférences individuelles et plus faible contrôle du mandat)	- Président en <i>honest broker</i> - Logique délibérative	- Rapporteur-sachant en <i>honest broker</i> = logique délibérative - Rapporteur négociateur = logique de conformité

Le propos a jusqu'à présent visé à examiner les avis et les rapports du CESER en tant que produit d'un atelier d'écriture collective, constitué par les membres des commissions permanentes de l'assemblée. Les outils et concepts des *legislative studies* ont ainsi permis d'explorer les modalités opérationnelles de la rédaction dans l'assemblée, assimilant les commissions permanentes des CESER aux commissions

parlementaires des assemblées législatives ou délibérantes composées de représentants partisans élus. Le choix des sujets à traiter, le cadrage du sujet, l'encadrement des débats et les modalités de la rédaction du projet de texte final ont ainsi permis de mettre au jour les enjeux de pouvoir internes à l'institution, et les dynamiques collectives de prise de décision à l'intérieur des instances de travail en fonction des pratiques et des rôles des individus les plus impliquée dans l'orientation des travaux.

Cette dimension interne de l'écriture ne saurait toutefois suffire à décrire l'ensemble des jeux d'acteurs, collectifs et individuels, qui se jouent *autour* des avis et des rapports : les textes statutaires votés en assemblée plénière du CESER et les rapports élaborés dans ses commissions, sont certes insérés dans le processus de prise de décision et dans la fabrique des politiques publiques de la Région, à travers la procédure de consultation de l'assemblée avant les délibérations du Conseil régional.

Cependant, cette production écrite fait également l'objet d'une diffusion extérieure qui dépasse le cadre des relations entre l'assemblée délibérante et l'assemblée consultative : les rapports et les études notamment font l'objet d'une publication et d'une distribution systématique aux principaux partenaires institutionnels de la Région, et les conclusions ou préconisations de ces travaux sont régulièrement présentées lors de manifestations publiques, parfois en dehors des locaux de la Région. De plus, les conseillers du CESER sont, on l'a vu, des individus multi positionnés dans l'arène politique régionale : ils rendent compte de l'exercice de leur mandat à l'organisme au titre duquel ils sont nommés à l'assemblée, font usage des informations et des savoirs acquis en commission dans les autres arènes de négociation où ils sont mandatés. Aussi la circulation des idées issue des rapports et des avis qu'ils contribuent à rédiger ne se réduit pas au simple dialogue entre le CESER et le Conseil régional. L'ensemble de ces interactions et de ces échanges entre différentes catégories d'acteurs publics, collectifs et individuels, invite ainsi à adopter une perspective méthodologique large, permettant d'appréhender la complexité et la diversité des configurations d'acteurs qui se nouent autour des rapports et des avis du CESER dans l'espace régional.

Non plus strictement limitée aux dynamiques internes des commissions permanentes du CESER et aux relations de l'assemblée avec le Conseil régional, on se propose de considérer l'organisation socioprofessionnelle comme une

instance « experte », dans la mesure où son activité consiste également à rédiger et publier des rapports et des études destinées à informer le décideur public, mais également diffusée à un public plus large sur l'ensemble du territoire régional.

2. Une assemblée de représentants en situation d'expertise

En dépit de moyens logistiques et d'ambitions scientifiques sans comparaison, les CESER peuvent ainsi être considérés comme relevant de la même catégorie d'acteurs que l'OCDE ou l'ancien Commissariat au Plan dans leur activité de production de rapports d'expertise sur les problématiques régionales.

On se propose ici d'interroger ce que l'on peut assimiler à une situation d'énonciation des écrits de l'assemblée : d'un point de vue strictement formel, les textes délimitant les compétences de l'assemblée socioprofessionnelle organisent les relations entre un commanditaire (le Président de Région), un ou des auteurs (le rapporteur en titre et les membres de sa commission) et des destinataires (les élus du Conseil régional) dans le cadre des procédures de saisine et d'auto-saisine. Il est bien évident qu'au-delà de cette répartition des rôles toute théorique, les identités respectives du commanditaire, de l'auteur et du destinataire de la production écrite méritent plus ample examen : on a vu dans les développements précédents que l'agenda des travaux de l'assemblée, sous le régime de la saisine ou de l'auto-saisine, résulte d'une négociation entre les services de la Présidence du CESER et ceux de l'exécutif régional⁴²⁴, ou encore que l'investissement et le rôle du rapporteur dans l'exercice d'écriture en lui-même s'exerce de façon différenciée au gré des contextes et des individus.

Aussi apparaît-il pertinent d'interroger l'atelier d'écriture collectif qu'est le CESER dans une double perspective, axée d'une part les *conditions de production* de l'écrit, entendues comme le contexte général dans lequel le rapport est commandité et rédigé, et qui renvoient donc au(x) commanditaire(s) et auteur(s) du texte, et d'autre

⁴²⁴ Voir Partie 1

part sur *les conditions de diffusion*⁴²⁵ du produit fini, liées à la question de la circulation des idées et de leur éventuelle mise en œuvre. L'optique méthodologique retenue ici est donc moins focalisée sur une analyse du contenu des rapports, études et contributions des CESER, que sur les dynamiques d'échange nouées en amont et en aval du processus de rédaction stricto sensu. L'intérêt heuristique de cette approche réside dans la possibilité d'évaluer l'influence du CESER dans la conduite de l'action publique régionale de façon plus large que par la simple traduction de ses préconisations dans les politiques adoptés par le Conseil régional.

On observe alors que le rôle des CESER dans la fabrique des politiques publiques ne se limite pas à la représentation des groupes d'intérêts qui le composent : la reconnaissance de l'assemblée dans l'ordre institutionnel régional passe par la production d'une expertise spécifique, matérialisée par les rapports d'auto-saisine des commissions et sections thématiques. Cette situation d'expertise⁴²⁶ atypique dans laquelle interviennent des représentants d'intérêts à l'échelle régionale, relève dans la typologie proposée par Irène Théry⁴²⁷ d'une *expertise de consensus* dont l'objectif est d'organiser une confrontation entre acteurs provenant de différents référentiels et de contribuer à produire de la norme. Les modalités par lesquelles cette assemblée représentative produit de l'expertise, la diffuse et en fait usage dans la négociation de ses relations avec le Conseil régional, invite alors à réexaminer la question de l'influence des CESER sur l'action publique régionale. En évitant de limiter les destinataires de cette expertise au seul commanditaire formel des rapports et des études de l'assemblée (à savoir le Président du Conseil régional et par extension, les élus de l'assemblée délibérante), on peut alors mettre en évidence que l'expertise de consensus qui caractérise les CESER s'adresse autant au décideur public qu'aux représentants qui

⁴²⁵ Cette distinction a été introduite par Julie POLLARD et Claire DUPUY pour souligner la différence entre une analyse mettant l'accent sur ce que l'écrit doit au milieu dans lequel il est produit, aux phénomènes de mise en scène ou de politisation plus ou moins marquée qui caractérise les *conditions de production d'un rapport*, et un questionnement autour de la diffusion de représentations ou de recettes d'action publique et les effets exercés à plus ou moins long terme sur les politiques publiques (liées aux *conditions de diffusion* de l'écrit) in Claire DUPUY et Julie POLLARD, *Les rapports dans l'administration de la preuve : quelques réflexions méthodologiques*, contribution au congrès 2009 de l'AFSP. Disponible sur <http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st14/st14dupuypollard.pdf> [consulté le 18 avril 2012]

⁴²⁶ On reprendra ici la définition de situation d'expertise telle que proposée dans l'ouvrage collectif du CRESAL, en tant que situation problématique requérant un savoir de spécialiste, se traduisant par un avis donné à un mandant dans un processus de décision. La rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé, et non la présence d'un seul de ces facteurs, caractérise la situation d'expertise. CRESAL, *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde organisée par le CRESAL (Centre de Recherches et d'Etudes Sociologiques Appliquées de la Loire) à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985., Saint Etienne, CRESAL, 1985, 422 p., p 4

⁴²⁷ Irène THERY, « Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, 1 juin 2005, vol. 60, n° 2, p. 311- 327.

contribuent à la produire. En d'autres termes, l'écriture collective mise en place dans les instances de travail de l'assemblée contribue à produire et à diffuser des représentations communes des problèmes publics régionaux auprès des différentes catégories d'acteurs collectifs investis dans le processus de rédaction.

2.1. Une assemblée tournée vers l'expertise

En tant que seconde chambre consultative de la Région, le CESER se trouve dans une position relativement atypique pour une assemblée dont les membres sont investis d'un mandat représentatif : une partie substantielle de son activité, à savoir la rédaction collective de rapports d'auto-saisine, consiste à produire de l'expertise. Les avis et les rapports élaborés en commission de travail ont ainsi une double vocation : d'une part, la représentation de l'ensemble des positions des divers organismes représentés et la négociation de compromis sur les politiques de la région, et d'autre part, l'apport de connaissances et de savoirs spécialisés permettant d'informer et de faciliter la décision publique de l'assemblée délibérante. L'originalité de cette institution réside dans cette capacité à combiner deux dimensions du travail politique souvent présentées comme antinomiques : la recherche de compromis négociés par des représentants, et la production de savoirs destinés à informer les décideurs publics.

La dichotomie introduite ici entre représentation et expertise vise davantage à souligner l'existence de deux pôles distincts dans les travaux écrits de l'assemblée (à savoir les avis de saisine, et les rapports d'auto-saisine), plutôt qu'à considérer ces deux dimensions du travail politique comme étanches et indépendantes l'une de l'autre. L'expertise, entendue comme « une activité particulière d'exercice diagnostic du savoir en situation problématique, dans le cadre d'une mission intégrée à un processus décisionnel »⁴²⁸, implique la confrontation de conceptions et de représentations fondées sur les intérêts et les valeurs des acteurs impliqués dans le processus. Forme spécifique du travail politique, elle peut être considérée comme l'un des registres possibles de l'expression et de la représentation des intérêts : en d'autres termes, la frontière est poreuse entre la dimension de représentation des groupes d'intérêts et celle de

⁴²⁸ Irène THERY, « Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, vol. 60, n° 2, 1 Juin 2005, pp. 311-327., p312.

production d'une expertise régionale. Cependant, la distinction entre une production écrite explicitement destinée à refléter et traduire la position commune des différents groupes qui composent le CESER (les avis), et des rapports envisageant différentes solutions à une problématique publique en s'appuyant sur les savoirs d'individus positionnés comme experts, permet de souligner une évolution significative dans l'activité des CESER : la dimension experte de leur production écrite y a pris sur les deux dernière décennies une importance croissante.

2.1.1. Entre représentation des intérêts et apport de savoirs spécialisés : l'ambiguïté constitutive de l'assemblée socioprofessionnelle régionale

Le produit écrit des travaux au sein des différentes instances de travail de l'assemblée, est généralement présenté par les CESER comme un outil d'aide à la décision publique destinée au(x) décideur(s) régionaux : ainsi les plaquettes de présentation du CESER Rhône-Alpes, par exemple, mettent en avant que *« ses avis et ses contributions sont autant d'éclairages reconnus, qui enrichissent la décision politique »*, et qu'à ce titre l'assemblée socioprofessionnelle *« constitue une expertise unique : parce qu'(elle) intègre les sensibilités de tous les acteurs de la société civile, (elle) peut poser les bonnes questions face à la complexité croissante de nos sociétés. (Elle) apporte ainsi des conseils pertinents aux élus et décideurs régionaux »*. De la même façon, dans son éditorial du bilan de mi-mandature du CESER Aquitaine⁴²⁹, le président de l'assemblée ne fait pas explicitement mention de l'expertise, mais insiste sur la *« vocation d'éclairer la décision politique »* et *« sur le travail de fond sur des dossiers qui ont chacun mobilisé pendant plusieurs mois [l]es commissions »*, *« en alliant souci de rigueur et profondeur [des] analyses »*. Ces deux citations mettent en exergue la façon dont la rhétorique développée par les CESER reflète assez directement

la dualité entre représentation et expertise dans la justification du rôle des CESER : elles combinent la valorisation d'une expertise rigoureuse et ambitieuse, avec une insistance sur le caractère représentatif des instances de travail qui les produisent. Le pluralisme de la composition de l'assemblée, ses méthodes de travail et sa compétence sont ainsi présentées comme des garanties de la qualité et de la pertinence de leur contribution dans le processus de fabrique des politiques publiques régionales. L'aide à la décision publique apportée par les avis et les rapports consultatifs du CESER est donc légitimée par ses auteurs en vertu de leur double mission de représentation et d'expertise.

Cette ambiguïté fonctionnelle est loin d'être propre à l'assemblée socioprofessionnelle régionale : Alain Chatriot a ainsi fort bien souligné cette double ressource dans les processus d'institutionnalisation des premières formes organisationnelles du Conseil Economique et Social national dans l'entre-deux guerres⁴³⁰. Dans son analyse de la progressive légitimation d'une expérience institutionnelle inédite, il identifie trois facteurs principaux ayant conduit à la durable inscription d'une assemblée de représentants de groupes d'intérêts économiques et sociaux dans le paysage institutionnel français : la recherche de légitimité de l'assemblée a consisté dans un premier temps à établir sa représentativité par une série de négociations et de redéfinitions de sa composition, puis à obtenir la reconnaissance de sa pertinence auprès de l'appareil administratif. Le troisième et dernier pôle de ses sources de légitimité a été construit sur la base de son expertise en matière de politique économique⁴³¹. Cette dynamique d'institutionnalisation d'instances de travail qui combinent apport de savoirs techniques ou spécialisés utile à la conduite de l'action publique, et production d'un consensus en vertu d'une représentativité des acteurs qui les composent, n'est d'ailleurs pas cantonnée aux seules assemblées socioprofessionnelles. Une série de travaux consacrés aux groupes d'experts européens et à la sociologie de leurs membres, rassemblés sous la direction de Cécile Robert⁴³² ont ainsi documenté la double dimension de la recherche de savoirs et de la négociation d'accords politiques au sein de ces instances : les contributions consacrées aux groupes

⁴²⁹ CESER Aquitaine, Conseil Economique Social et Environnemental Régional Aquitaine, 2007-2010, 2010.

⁴³⁰ A. CHATRIOT, *La démocratie sociale à la française*, op. cit.

⁴³¹ *Ibid.* p.196-203, voire également Alain Chatriot, « Les apories de la représentation de la société civile », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 71, p. 535-555. et Alain CHATRIOT, « Les 40 heures au Conseil national économique : négocier pour construire le droit du travail - Cairn.info », *Cahiers Jaurès*, 2002, vol. 3-4, n° 165-166, p. 39-56.

des Directions Générales Agriculture et Justice Liberté et Sécurité soulignent notamment que ces groupes sont principalement constitués de fonctionnaires nationaux et de représentants de groupes d'intérêts, qui cumulent une position de détenteur de savoirs spécialisés et techniques sur leur secteur d'activité, mais également de quasi-représentant de ce même secteur de politique publique⁴³³. Dans le cas où ces groupes sont majoritairement composés d'experts issus du monde académique, on observe également une double position de sachant et de porte-parole officieux d'intérêts nationaux dans l'espace communautaire, comme l'attestent les préoccupations liées aux équilibres nationaux qui gouvernent officiellement leur composition ou, dans le cas de leur non-respect, affectent l'autorité et la crédibilité de leurs contributions⁴³⁴.

On peut avancer par un raisonnement inverse que les CESER sont des instances dont les conseillers sont explicitement détenteurs d'un mandat représentatif, mais dont les méthodes de travail impliquent que ces individus soient régulièrement partie prenante d'une situation d'expertise, et produisent collectivement des documents d'aide à la décision basés sur des protocoles d'enquête stabilisés et des auditions d'experts. Dans le cadre de l'élaboration des rapports d'auto-saisine, les conseillers exercent leur mandat de représentants des groupes au titre desquels ils occupent un siège à l'assemblée, dans l'objectif de négocier un document commun faisant consensus auprès de l'ensemble des différentes composantes de l'assemblée. On a souligné dans le chapitre précédent que l'exercice du mandat représentatif, qu'il implique des comportements de courtier ou de généraliste de l'intermédiation, implique de prendre part au cours des réunions de commission et en amont du vote en séance plénière à de multiples négociations : le choix du sujet et le cadrage de la problématique du rapport, les diagnostics et éléments de contextes descriptifs, ou encore le choix des personnes auditionnées et finalement, la formulation des préconisations et des recommandations constituent autant de d'opportunités de promouvoir ou de défendre les intérêts

⁴³² Cécile ROBERT, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. », *Politique européenne*, 3 février 2011, vol. 32, n° 3, p. 7-38.

⁴³³ Marie HRABANSKI, « Les groupes d'experts de la DG agri : diversité des usages de l'expertise et socialisation aux normes d'action publique de l'Union européenne », *Politique européenne*, 3 février 2011, vol. 32, n° 3, p. 99-123. Cette double position d'expert et de représentant officieux d'un secteur d'activité a également été soulignée par Cécile ROBERT, in « Les dispositifs d'expertise dans la construction européenne des politiques publiques : quels enseignements ? », *Education et sociétés*, 2012, vol. 29, n° 1, p. 57-70.

⁴³⁴ Anne-Cécile DOUILLET et Jacques de MAILLARD, « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. », *Politique européenne*, 2010, vol. 32, n° 3, p. 77-98.

catégoriels ou sectoriels que chaque conseiller a pour mandat de représenter à l'assemblée. A cette dimension de négociation des compromis ou de formulation d'un consensus, s'ajoute néanmoins un objectif implicite de production d'un discours appartenant au registre de l'expertise : les rapports d'auto-saisine de l'assemblée ont pour vocation de fournir au décideur public des données et des savoirs pertinents pour la conduite de l'action publique régionale.

Cette dimension experte de l'écrit est particulièrement apparente dans le cas des rapports rédigés sous le régime de l'auto-saisine : dans le cadre de cette procédure, les commissions et sections du CESER produisent des études largement documentées, menées sur une ou deux années de rédaction collective, et impliquant des auditions d'experts, des synthèses de données fournies par les différents organismes représentés dans l'assemblée ou par des organismes de recherche indépendants⁴³⁵, parfois même nécessitant un protocole d'enquête original mis en œuvre par les services de l'assemblée⁴³⁶. Si ces rapports contiennent des diagnostics et des préconisations qui font l'objet de débats et de négociations dans la phase de rédaction en commission, ils contiennent également de nombreux éléments de contexte, et des données agrégées inédites au niveau du territoire régional. La mise en place de sections thématiques au sein des instances de travail de l'assemblée, composées de conseillers du CESER mais également pour un tiers de personnalités qualifiées externes à l'assemblée et sans mandat représentatif, souligne bien la dimension experte de l'activité des CESER : ainsi en Aquitaine, les rapports produits par ces instances, contrairement à ceux émis par les commissions de l'assemblée, ne font pas l'objet d'un avis de synthèse et d'un vote en formation plénière. Ces études ont donc moins vocation à représenter les intérêts exprimés par l'ensemble des composantes de l'assemblée, qu'à apporter des éléments de connaissance spécifiques sur un enjeu donné.

Les sections thématiques dans les CESER, et tout particulièrement les sections de prospective, ont d'ailleurs adopté des méthodes de travail fortement codifiées visant plus ou moins explicitement à limiter une stricte représentation des intérêts de

⁴³⁵ On signalera ainsi le partenariat mis en place entre le CESER Aquitaine et l'INSEE dans la mise à disposition de données pour la rédaction des rapports bi-annuels de conjoncture régionale rédigés par la commission Développement Economique et Programmation.

⁴³⁶ C'est par exemple le cas pour nombre de rapports de veille économique réalisés par la section Veille et prospective du CESER Aquitaine : la chargée de mission rattachée au suivi de cette instance de travail a régulièrement mis en place des enquêtes téléphoniques auprès de l'ensemble des entreprises d'une branche ou d'un secteur économique donné sur

l'organisme mandant dans le travail de délibération et d'écriture, au profit d'une posture considérée comme plus généraliste ou plus neutre.

A contrario, les avis émis en commissions sur des dispositifs spécifiques d'action publique ou sur les orientations programmatiques générales de la Région relèvent davantage de la représentation des intérêts portés par les différents groupes et organismes qui composent l'assemblée : s'ils impliquent parfois une forme de spécialisation sur certaines problématiques régionales dans leur rédaction proprement dite, ils ne font pas intervenir l'apport de connaissances extérieures ou d'éléments complémentaires dans leur processus d'élaboration.

En ce sens, et sans considérer qu'il existe une dichotomie antinomique entre représentation et expertise⁴³⁷, l'émission des avis de l'assemblée adressés au Président du Conseil régional est une activité dominée par la représentation des intérêts portés par les groupes ayant obtenu le statut d'interlocuteur légitime de la Région, quand les rapports d'auto-saisine sont au contraire davantage marqués par la dimension experte dans les travaux de l'assemblée.

2.1.2. Une dimension experte des travaux de l'assemblée de plus en plus marquée

Cette double dimension de représentation des intérêts et de production d'une expertise à l'échelle régionale a caractérisé l'activité des assemblées socioprofessionnelles régionales depuis leur séparation de la représentation partisane, et la délimitation fonctionnelle de leur rôle consultatif dans la fabrique des politiques de la Région à l'issue de la réforme de décentralisation de 1982. Néanmoins, les observations menées en Aquitaine indiquent une progressive affirmation du positionnement de l'assemblée sur le registre expert, et montrent qu'une part croissante de son activité

l'ensemble de l'Aquitaine, ou réalisé des traitements statistiques indépendants à partir de données disponibles sur des échelons infra-régionaux.

⁴³⁷ Conformément à la perspective communément adoptée par la sociologie de l'expertise (voir par exemple Jean-Yves TREPOS, *La sociologie de l'expertise*, Paris, Presses universitaires de France, 1996) on conçoit ici l'expertise non pas comme une activité antinomique du travail politique mais comme l'une de ses modalités, faisant intervenir au travers de l'examen de différentes propositions techniques des conceptions et des représentations concurrentes des enjeux politiques basées sur les intérêts et les valeurs des experts détenteurs de savoirs spécialisés.

d'écriture s'inscrit dans le cadre d'une situation d'expertise. Bien que l'émission des avis sous le régime de la saisine (obligatoire ou non) ait constitué dans leurs premières décennies d'existence l'essentiel du travail de rédaction collective, deux évolutions principales soulignent la relative progression de la dimension experte des travaux du CESER Aquitaine : la stabilisation du rythme de rédaction accompagnée de la croissance dans le nombre de rapports d'auto-saisine publiés au cours des trois dernières mandatures, et la mise en place d'une instance de travail exclusivement experte avec la création de la Section Veille et prospective.

Encadré 6 : Etude longitudinale des avis, rapports, contributions et études des CES Aquitains depuis 1995

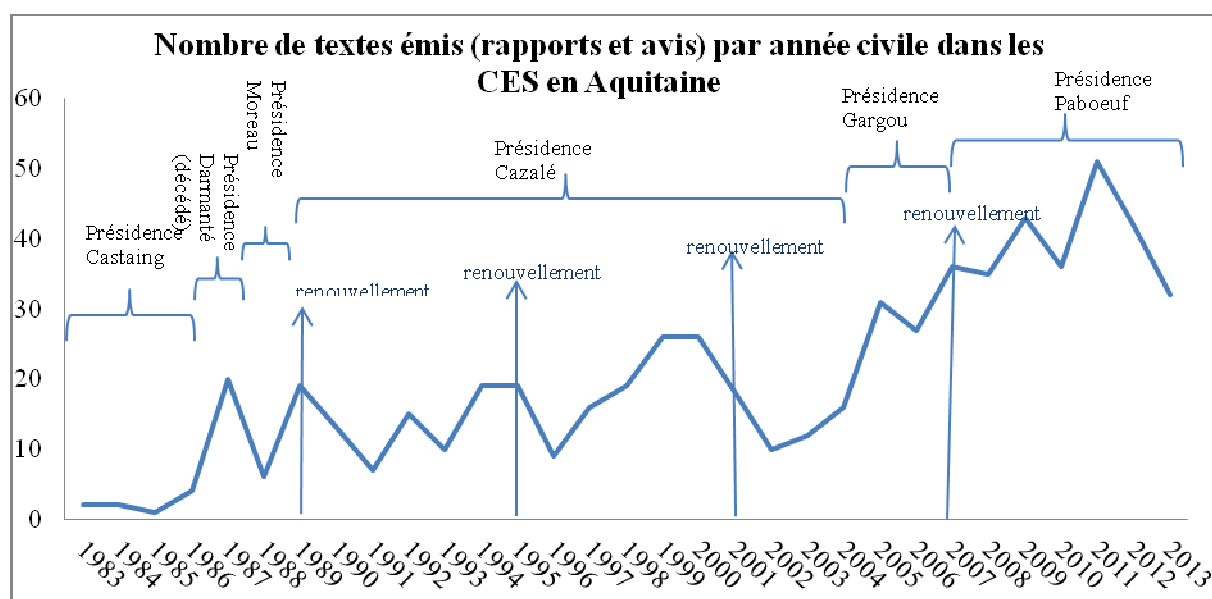
Etude longitudinale des avis, rapports, contributions et études des CES Aquitains
depuis 1995

La base de données construite dans le cadre de cette étude monographique répertorie les avis, rapports et contributions de l'assemblée depuis la mandature du CESR nommé en octobre 1995, jusqu'au renouvellement de 2013. Elle contient ainsi l'ensemble des documents ayant été soumis à un vote ou présentés à l'assemblée en formation plénière pendant trois mandatures. Cette base de données contient 494 entrées, renseignant pour chaque observation le titre du document, sa date d'adoption, la mandature en exercice lors de son élaboration, le format (avis, rapport, étude...), la commission dans laquelle le projet de texte a été rédigé, et le secteur de politique publique régionale concerné. Enfin, une dernière série de données concerne le mode d'adoption du texte : on indique ainsi si le texte a été adopté à la majorité ou à l'unanimité des suffrages, et comptabilise le nombre d'absentions et de votes exprimés en opposition au texte.

L'examen longitudinal des différents formats de textes et documents émis par le CESER Aquitaine depuis 1982 permet d'observer une tendance assez nette à l'augmentation de la proportion des rapports et des études, en dépit de variations importantes d'une année sur l'autre. Ainsi l'assemblée socioprofessionnelle d'Aquitaine a rédigé un rapport d'auto-saisine en 1985, deux en 1990, un en 1995, quatre en 2000, cinq en 2005 et 7 en 2010. En valeur absolue, le nombre d'avis émis par les commissions permanentes reste bien entendu largement supérieur au nombre de

rapports qu'elles publient : compte tenu de la différence dans la longueur, le format, la temporalité et enfin plus généralement dans la méthode de rédaction d'un avis et d'un rapport, on comprend aisément que chaque commission thématique ne peut émettre plus de deux rapports sur une même année civile. Par ailleurs, le rythme de travail des instances permanentes de l'assemblée est fortement impacté par les renouvellements de mandature, qui impliquent la réélection du Président de la commission, de son secrétaire et du rapporteur général, la mise en place d'un agenda de travail et la formation des nouveaux conseillers aux méthodes de travail des CESER. Il l'est également par les alternances à la présidence de l'assemblée et les renouvellements du bureau, qui tendent à affecter la définition de l'agenda général de l'institution. Renouvellements de composition et alternances de présidence de l'assemblée n'étant pas nécessairement concomitantes, le volume des avis et des rapports émis par an tend ainsi à subir de fortes fluctuations : l'année suivant un renouvellement de mandature est généralement marquée par un nombre relativement bas d'avis et de rapports ; les alternances à la présidence de l'assemblée tendent à perturber la définition de l'agenda et la conduite des travaux en commission (comme cela a pu être le cas lors des rapides alternances intervenues entre 1983 et 1989, imputables pour partie au décès d'un des présidents en exercice). La figure ci-dessous permet de mettre en relation les variations dans le rythme de rédaction des avis et des rapports avec ces différents facteurs :

Graphique 8 : Nombre de textes émis (rapports et avis) par année civile dans les CES en Aquitaine

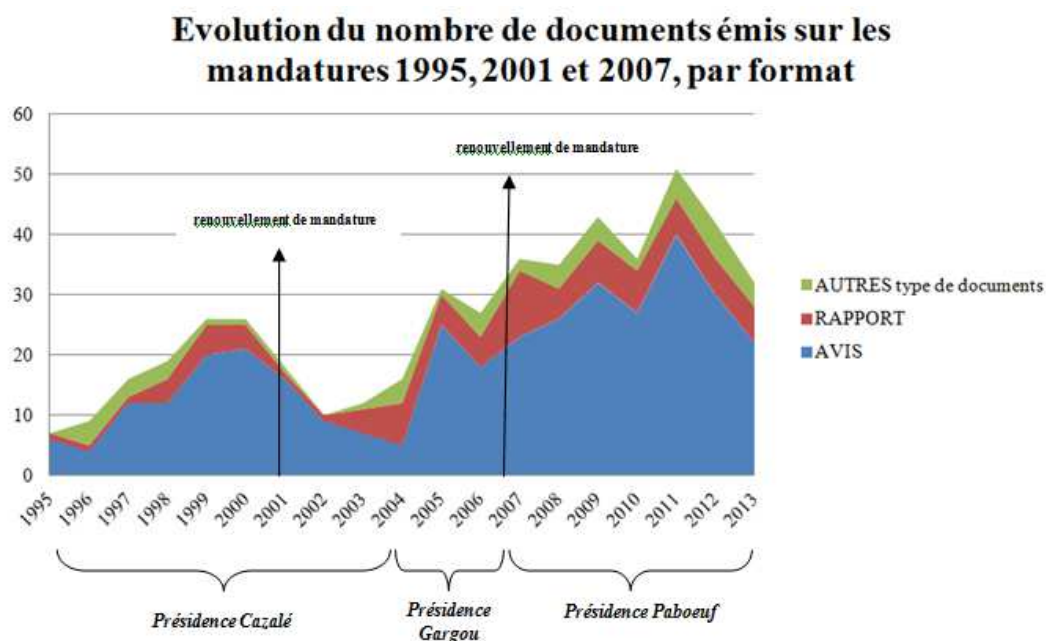


En dépit des fluctuations relativement marquées, il apparaît assez clairement que les quatre décennies d'existence de l'assemblée ont été caractérisées par une augmentation de son rythme de rédaction d'avis et de rapports : en excluant de l'analyse la première mandature, qui correspond à une phase d'adaptation des compétences réformées de l'assemblée consultative, et à la normalisation des rapports avec l'assemblée délibérante de la nouvelle collectivité territoriale décentralisée, on constate néanmoins une augmentation substantielle du rythme de rédaction des instances de travail du CESER. Le contraste est significatif entre les quatre avis et trois rapports émis en 1991, et les vingt-trois avis et onze rapports d'auto-saisine de l'année 2007. Le nombre croissant d'avis et de rapports annuels rédigés depuis 2005 et la fin de la présidence de Marcel Cazalé est partiellement imputable à la mise en place de deux instances de travail permanentes supplémentaires : la commission 4 Education et Formation, et la section Veille et Prospective, ont accru la capacité de travail et de réactivité de l'assemblée socioprofessionnelle et permis un accroissement du nombre d'avis et de rapports pouvant être soumis au vote de l'assemblée plénière.

Le graphique suivant représente quant à lui la part respective des avis, rapports et autres types de documents (tels que les communications du bureau ou les études ad hoc, réalisée en dehors du cadre méthodologique et de la procédure standardisée des avis et rapports d'auto-saisine), dans l'ensemble des documents publiés et/ou soumis au vote de l'assemblée plénière entre 1995 et 2013. La part des rapports d'auto-saisine, produits dans le cadre d'une situation d'expertise impliquant la sollicitation des savoirs spécialisés des experts auditionnés par les membres des commissions permanente, et destinés à fournir des éléments d'information au décideur public régional sur un problème public régional donné, est représenté par l'aire colorée en rouge. Limitée à un rapport annuel pour l'ensemble des instances de travail dans les premières années de la mandature renouvelée en 1995, la publication annuelle de rapports d'expertise a culminé en 2007 à onze, un chiffre relativement élevé et imputable au bouclage des travaux entamés par la mandature nommée en 2001 avant le renouvellement prévu pour le troisième trimestre de l'année civile. A partir de l'élection à la présidence de l'assemblée de Jean-François Gargou en 2003, le nombre de rapports d'auto-saisine n'est jamais descendu en-dessous de quatre : ceci implique que quatre des cinq

instances de travail permanentes de l'assemblée aient rédigé un rapport par an. Si les variations en nombres absolus peuvent paraître relativement minimes, les ressources en personnel et en moyens logistiques, ainsi que la charge de travail représentées par l'élaboration d'un rapport de plus de cent pages conformément aux standards et aux exigences procédurales de la méthode de travail du CESER Aquitaine implique une évolution significative : à l'échelle d'une commission permanente ou d'une section, la progression du nombre de rapports réalisés par année implique un changement significatif de la définition de l'agenda des travaux, et une nette progression du temps et des ressources dévolues à la dimension experte de l'écriture collective.

Graphique 9 : Evolution du nombre de documents émis sur les mandatures 1995,2001 et 2007, par format



Le second élément indicatif de la progression de la fonction experte des assemblées réside dans la création d'un dispositif dévolu exclusivement à la rédaction de rapports prospectifs et de veille économique. Les caractéristiques spécifiques de composition des sections thématiques interdisent à cette instance de travail d'émettre des avis soumis au processus de négociations et d'amendements avant leur vote en formation plénière.

Cette évolution n'est d'ailleurs pas limitée au cas du CESER Aquitaine : les deux dernières décennies ont vu se diffuser des dispositifs dévolus explicitement à

la rédaction de rapports dits prospectifs dans treize des vingt-deux CESER de France métropolitaine. Associé à une augmentation sensible de la part des rapports prospectifs dans le volume global des avis et des rapports votés par ces institutions et aux efforts de communication déployés autour de ces initiatives en direction du grand public, ce phénomène constitue une sensible évolution au sein des assemblées socioprofessionnelles. On peut néanmoins distinguer parmi ces dispositifs deux catégories principales. Un certain nombre de CESER ont créé des commissions destinées à la prospective (parfois non exclusivement⁴³⁸), c'est-à-dire des dispositifs opérés exclusivement par des conseillers mandatés au sein de l'assemblée et prenant la forme traditionnelle des commissions thématiques qui structurent et organisent le travail des assemblées. Néanmoins la forme dominante, et la plus productive en termes de rapports, a consisté en la création d'une section dévolue uniquement à la prospective. Ces dispositifs spécifiques ont été créés au titre de la loi Administration Territoriale de la République de 1992, qui a ouvert aux CESER la possibilité de mettre en place jusqu'à deux sections, différant des commissions permanentes des CESER par leur composition mais également par leur méthode de travail.

La première spécificité tient à la possibilité d'inclure dans ses rangs, pour un tiers de ses membres, des personnalités extérieures, nommées jusqu'à récemment au titre de leurs compétences individuelles mais également au titre de représentants d'organismes disposant d'une expertise dans la prospective⁴³⁹.

Plus fondamentalement, les sections de prospective maîtrisent entièrement leur agenda, contrairement aux commissions. En effet, si depuis le décret du 12 mai 1989, ces dernières peuvent choisir (avec l'aval du bureau) les sujets de leur rapports sous le régime de l'auto-saisine, elles sont également tenues de rendre des avis sur les politiques régionales, par saisine directe du Président de Région ou sous le régime des saisines obligatoires concernant le budget régional et les orientations générales. Ceci implique que leur calendrier de travail soit aligné sur le calendrier législatif du conseil régional, et que la définition des sujets traités et

⁴³⁸ A titre d'exemple la réflexion prospective en Pays de La Loire est intégrée au champ de compétences de la commission Finances Régionales, en Basse Normandie elle est menée au sein d'une commission Enseignement Supérieur – Prospective – Recherche

⁴³⁹ Ainsi en Bretagne la DATAR a-t-elle longtemps désigné un conseiller extérieur pour la représenter dans la section prospective

la délimitation des objets soient bornées par le périmètre des compétences de la Région. Les sections de prospective sont affranchies de ces contraintes, et les rapports ont donc eu une tendance prononcée à concerner des objets plus larges et généraux, ne relevant pas directement des compétences décentralisées régionales, tels que les identités régionales ou encore la gestion de l'eau⁴⁴⁰. Au-delà d'une activité exclusivement dévolue à la rédaction de rapports d'expertise, il faut également souligner qu'en Aquitaine, les rapports de prospective sont présentés en séance plénière, mais ne donnent pas lieu à la rédaction d'un avis qui les résume, et qui ferait par conséquent l'objet d'un vote par l'ensemble des conseillers. Ceci implique également que si les représentants qui ne sont pas membres de la section peuvent parfois joindre des déclarations éditées à la fin du rapport, ils ne peuvent introduire d'amendements au corps du texte ou proposer des modifications dans les formulations adoptées lors des séances d'écriture collective.

2.2. Une expertise de consensus : produire des représentations partagées et négocier le rôle du CESER dans la formulation des politiques régionales

Le concept même de situation d'expertise, supposant « la rencontre d'une conjoncture problématique et d'un s'avoir spécialisé » dans le cadre d'un processus décisionnel, est suffisamment plastique pour s'appliquer à des réalités extrêmement contrastées. Des groupes d'experts formés par la Commission Européenne au Comité Consultatif National d'éthique, en passant par l'OCDE ou un observatoire régional de la santé, les situations d'expertise peuvent émerger dans des cadres organisationnels dont

⁴⁴⁰ Soulignons cependant qu'à cet égard, la section Veille et Prospective du CESER Aquitaine fait figure d'exception : en effet, donnant suite à une circulaire du 28 janvier 2004 notifiant aux Préfets de Région un dispositif d'anticipation et d'accompagnement des mutations économiques, une initiative conjointe du Préfet et du Président de Région a créé un Observatoire des Mutations Economiques d'Aquitaine auprès du CESER. Cet observatoire est opérationnalisé par la section Veille et Prospective, laquelle en sus de sa vocation première de production de rapports prospectifs rédige également des études de veille économique. Ces études de veille sont soumises à une inédite double saisine du Préfet et du Président de Région, ce qui est d'ailleurs souligné comme une contrainte par certains de ses membres : « ...c'est toujours le président de région et le préfet qui sur un coin de table se sont mis d'accord et en général nous ont toujours proposé un sujet différent de ce qu'on leur avait suggéré.(...) A chaque coup on a demandé aux services de faire des propositions, elles arrivent ces propositions, nous-mêmes on dit voilà, celui-là se serait bien ... La première fois on est entrés avec un sujet sur la chimie on est ressorti avec un sujet sur l'aéronautique. »

la composition, les missions, et plus encore les procédures de délibération et d'écriture sont sensiblement différentes. On avancera que la situation d'expertise émergeant dans le cadre de la rédaction des rapports d'auto-saisine des CESER correspond à ce qu'Irène Théry a défini comme une *expertise de consensus*⁴⁴¹ : elle a la particularité d'associer des experts et des acteurs non spécialistes, dont les cadres de références ne sont pas ceux de la compétence technique, et d'avoir pour objet non pas le seul apport d'un éclairage des faits mais la définition d'une norme partagée par l'ensemble des membres du dispositif. La forme organisationnelle privilégiée de cette expertise de consensus est celle des commissions, conseils consultatifs ou hautes autorités rassemblant différentes catégories d'élites (administratives, scientifiques, politiques) dans le but explicite d'organiser par des procédures codifiées la confrontation et l'ajustement entre acteurs aux compétences et aux intérêts différents.

En ce sens, l'expertise produite par les CESER s'adresse autant au décideur public régional qu'aux auteurs mêmes du rapport : l'influence du CESER réside pour partie dans le développement de conceptions communes entre représentants de groupes d'intérêts à l'issue du processus d'écriture collective, que dans la prise en compte de ses recommandations dans la formulation des politiques publiques régionales. La capacité du CESER à s'insérer dans le processus de décision politique est d'ailleurs largement dépendante de son positionnement comme institution experte : par ses rapports d'auto-saisine, et par le développement de sa section prospective, l'assemblée peut négocier un espace d'influence dans l'ordre institutionnel régional et faire un usage stratégique de l'expertise.

2.2.1. Une situation d'expertise particulière

Les rapports d'auto-saisine rédigés dans les commissions thématiques et dans les sections des CESER peuvent être qualifiés d'experts dans la mesure où ils réunissent les conditions nécessaires à la mise en place d'une situation d'expertise : la procédure d'écriture repose en effet sur la consultation de personnalités considérées comme détentrices d'un savoir spécialisé et d'une

⁴⁴¹ I. THERY, « Expertises de service, de consensus, d'engagement », art cit.

compétence reconnue afin de formuler des solutions et des préconisations à la conjoncture problématique dont s'est saisie l'instance de travail. Adressé au président du Conseil régional, le rapport a pour objet de contribuer à la prise de décision de l'assemblée délibérante régionale. Cependant, cette situation d'expertise est relativement atypique, dans la mesure où les membres du CESER eux-mêmes ne sont pas les individus détenteurs du statut et de la position d'expert : la méthode de travail des commissions repose, après le choix du sujet de l'auto-saisine et les premières discussions de cadrage et de problématisation du rapport, sur la conduite de plusieurs mois d'auditions et de synthèses. Ce sont donc les individus auditionnés, experts académiques ou issus de la fonction publique, qui occupent la position de l'expert et pourvoient des connaissances basées sur leurs compétences techniques et scientifiques afin d'alimenter les délibérations des conseillers. Ces experts extérieurs, sollicités de façon ad hoc par le chargé de mission ou le rapporteur en vertu de la reconnaissance de leur compétence dans le champ académique ou professionnel, ne participent pas aux délibérations et à l'écriture collective du rapport : les auditions font l'objet de réunions de travail spécifique, distinctes des sessions de travail où les conseillers délibèrent et formulent le texte du rapport. L'intervention des individus auditionnés dans la production des rapports se borne donc à une présentation de deux ou trois heures sur un des aspects du rapport en cours de rédaction, suivie d'un temps de questions posées par les membres de la commission.

Aussi les conseillers du CESER occupent-ils une position intermédiaire dans la situation d'expertise : ils participent à la production des rapports en synthétisant et en traduisant les savoirs spécialisés émis par les experts « autorisés », quel que soit leur degré de compétence sur le sujet traité. Les conseillers des commissions permanentes sont donc en position de généralistes, leur degré de familiarité avec le sujet du rapport pouvant varier sensiblement d'un individu à l'autre. La phase d'audition d'experts est d'ailleurs destinée à permettre à tous les membres de la commission d'acquérir un niveau de connaissances suffisant avant la phase de délibération et de discussion des projets de textes soumis par le rapporteur. Rappelons que les commissions permanentes des CESER

sont composées de façon à respecter une représentation approximativement égale entre les trois collèges de l'assemblée, et que les conseillers sont répartis dans les différentes instances de travail au moment de leur nomination, sans nécessaire relation entre le secteur d'activité du groupe d'intérêts qu'ils représentent et la thématique de la commission. La diversité des sujets que ces instances de travail sont amenées à traiter tend également à introduire des disparités dans la maîtrise des problématiques et des enjeux du rapport : un conseiller nommé au titre d'une organisation d'employeurs dans la commission cadre de Vie et Solidarité peut ainsi se trouver dans une position de néophyte complet au début de la rédaction d'un rapport consacré aux musiques actuelles, alors que les conseillers représentant les organisations culturelles ou le réseau de musiques actuelles disposent de par leur expérience professionnelle d'une connaissance poussée de la question. Ajoutons à cela que certains conseillers, en vertu de leurs activités professionnelles ou de leurs compétences propres, sont également identifiés en tant qu'experts externes et professionnels, parfois sollicités à ce titre dans des situations d'expertise hors du CESER.

Cette position de non spécialiste explique pour partie la réticence de la majorité des conseillers interrogés en entretiens semi-directifs à qualifier leur production écrite comme une forme d'expertise. Le rejet du terme tient en grande partie à ce statut de non spécialiste, les conseillers tendant à définir l'expertise comme la prérogative des personnalités auditionnées, seuls détenteurs du titre et des attributs du statut. Une des conseillères de la commission Education et Formation souligne ainsi que à son sens, *« les rapports, ce n'est pas de l'expertise, parce qu'on est pas des experts : moi je suis bien loin d'une quelconque expertise sur la formation professionnelle. J'ai une vision d'ensemble qui est peut-être plus fouillée que pas mal de gens parce que j'arrive à situer les différents acteurs, mais je ne suis pas du tout experte parce que ce que font vraiment les différents acteurs, si je le pressens, je ne le sais pas. Ce ne sont pas des rapports d'experts que l'on rend. [...] On est censés donner des problématiques sur les problèmes soulevés par le sujet dont on s'occupe. On est censés, comment dire, donner des avis sur ce que ça peut devenir, mais on n'est pas spécialistes de la question »*. On le voit, le rejet du terme tient essentiellement au refus des conseillers de s'attribuer

le statut et les attributs de l'expert : perçue comme antinomique du mandat de représentation des intérêts et de la dimension négociée des écrits de commission, le titre d'expert associé à une neutralité axiologique et à la détention de savoirs et compétences en contradiction avec la défense des intérêts du groupe au titre duquel les conseillers siègent à l'assemblée. L'un des rapporteurs nuance ainsi la qualification du CESER comme institution experte pour la « *différencier d'un simple cabinet d'études : c'est vrai que nous apportons un savoir, nous sommes quand même des « sachants ». Mais on n'est pas les experts, on est des gens qui ont passé un an, deux ans, trois ans, sur un sujet, à entendre des auditions, à entendre ce que disent les autres (...). Et je serais tenté de dire, c'est un vaste truc de formation en commun, dont le but est à la fin de produire un mémoire, et ce mémoire c'est le rapport. Alors oui, en ce sens, il y a bien quelque part une expertise (...) mais c'est une expertise qui contient les avis de la société civile* ».

Cette forme particulière de situation d'expertise, qui fait intervenir des acteurs ne pouvant et ne voulant pas se prévaloir du titre d'expert aux côtés de spécialistes de la problématique publique en jeu, correspond à la forme d'expertise décrite par Irène Théry comme une expertise de consensus. Elle souligne que la spécificité de ce modèle réside dans la définition même de la mission d'expertise: l'objectif de ces instances expertes est d'atteindre un consensus entre acteurs issus de référentiels différents. Les commissions ou les conseils qui sont la forme organisationnelle privilégiée de ce modèle n'ont pas pour objectif d'établir une vérité ou d'éclairer des faits à partir des savoirs d'experts choisis, ni même de légitimer l'action publique par l'inclusion de citoyens engagés ou de parties prenantes dans l'élaboration des rapports experts. Ces instances ont pour fonction d'organiser la confrontation des représentations et des référentiels d'une pluralité d'acteurs autour d'une conjoncture problématique, dans l'objectif de contribuer à la production de normes partagées. Les règles de procédure et d'encadrement de la délibération qui les caractérisent ont pour raison d'être de permettre à des experts et à des non-spécialistes d'atteindre un accord, ou de forger des compromis, sur la formulation des problèmes publics et des préconisations pour la conduite de l'action publique⁴⁴².

On a montré dans la première section de cette troisième partie comment les commissions permanentes des CESER ont adopté une méthode de travail et développé un certain nombre de règles implicites destinées à promouvoir la négociation de compromis et à faciliter l'émergence du consensus entre ses membres. Dans un certain nombre de configurations spécifiques, et en fonction des rôles adoptés au sein des commissions par les acteurs clés de l'écriture collective, ces instances peuvent voir émerger des logiques délibératives reposant sur une représentation commune de la problématique en jeu entre conseillers dont les préférences évoluent au cours de la rédaction. La position d'intermédiaires ne détenant pas le titre d'experts ou de spécialistes des conseillers, tout comme l'organisation procédurale de la délibération et de l'écriture, sont autant de conditions nécessaires à la formulation de ce qu'un membre de l'assemblée a qualifié d' « *expertise négociée* » : à travers la dimension experte de leur activité, les CESER contribuent ainsi au phénomène diffus de production et de circulation de cadres cognitifs et de norme commune.

En ce sens, l'expertise de consensus permet de repenser la question du destinataire des rapports produits par l'assemblée socioprofessionnelle régionale : si d'un point de vue formel, les écrits de l'assemblée sont adressés au Président de région et aux élus du Conseil régional, on a montré que le consensus obtenu à l'issue de la procédure de rédaction peut affecter les préférences ou les représentations initiales des acteurs qui ont contribué à le produire. En d'autres termes, les cadres cognitifs et les normes communes forgées par l'émergence de logiques délibératives sont diffusés au cours du processus d'écriture collective auprès des auteurs mêmes du produit fini. C'est finalement ce que résume un des rapporteurs quand on l'interroge sur le type d'acteurs auxquels il estime s'adresser : « *Je pense que selon les rapports, selon les rapporteurs, on n'a pas toujours la même cible. Mais pour moi l'idée d'écrire pour les décideurs est un leurre. C'est un habillage. On le dit parce qu'on est censé être fait pour ça. On sait très bien que les décideurs savent déjà 80 % de ce qu'on leur dit, et que les 20 % restant qu'on voudrait leur faire passer ils le liront plus ou moins. Même si on dit que nous ne pensons qu'à eux c'est pas vrai. Donc pour qui on écrit ? Je serais tenté de dire : pour la société civile organisée. C'est-à-dire pour ce que l'on est. Moi la règle que je donnais quand on me pose la question c'était : tu te dis, si c'est l'autre commission qui*

⁴⁴² Ibid. p316-318

fait un rapport, qu'est-ce que tu aimerais apprendre dans ce rapport, toi, représentant du CESER, et donc représentant d'une organisation ? Donc la cible implicite, finalement c'est qu'on écrit pour les responsables des organisations que nous représentons. Donc on écrit pour cette frange de la société civile organisée qui structure l'échelon régional. »

2.2.2. Usages stratégiques de l'expertise dans la négociation du bicaméralisme régional

Si la caractérisation de la l'expertise des CESER comme expertise de consensus permet de souligner que les écrits de l'assemblée ne sont pas exclusivement, ni même principalement destinés à être consultés et utilisés par les décideurs élus, il importe toutefois de prendre en compte que le recours croissant au registre expert joue un rôle déterminant dans la négociation des compétences de l'assemblée et de son insertion sur la fabrique des politiques publiques. Les formes possibles des entreprises de légitimation des CESER sont ainsi fortement contraintes par l'insertion de l'assemblée dans la régulation régionale : on montrera en effet qu'elles sont largement conditionnées par le *modus vivendi* négocié avec l'exécutif régional et la délimitation du périmètre de compétences du CESER. L'enjeu pour les conseillers et les instances dirigeantes de l'assemblée, compte tenu de la dépendance financière et du rôle juridique limité de l'institution au sein de laquelle ils légitiment leur rôle, est d'objectiver des fonctions du CESER sans empiéter sur les prérogatives de la représentation politique et de son exécutif. Ces logiques d'objectivation sont bien évidemment multiples, parfois contradictoires, et connaissent des formes différentes, comme Julien Meimon l'a montré dans son analyse de la naissance d'une institution, selon que les agents sont amenés à « re-légitimer [un rôle] lorsque le contexte politique et social l'a dévalorisé »⁴⁴³. Elles sont cependant toutes marquées par le rejet de la concurrence avec la représentation politique, et basées sur des formes de légitimité « non politique(s), excluant toute

⁴⁴³ Julien MEIMON, « Sur le fil. La naissance d'une institution » dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (eds.), *Sociologie de l'institution*, s.l., Belin, 2011, . p 121

responsabilité »⁴⁴⁴. La nature de la participation des intérêts organisés, ainsi que l’a souligné Guillaume Gourgues, a souvent été définie par l’association des CESR de France⁴⁴⁵ « en opposition à la délibération politique et élective », et « s’apparent[ant] également au dépassement des conflits partisans »⁴⁴⁶. C’est aussi ce que relevaient Patrick Moquay et Jacques Palard dans leur enquête auprès des conseillers aquitains de 1989 : ils soulignent que « les socioprofessionnels sont quasiment unanimes pour estimer que l’assemblée doit [...] rester absolument à l’écart de la décision politique » et se cantonner à « un simple pouvoir d’expression »⁴⁴⁷ en vertu des spécificités de leurs modes de désignation qui ne reposent pas sur l’élection par l’ensemble de la population régionale. Les CESER ont compté parmi les premiers « utilisateurs » d’un discours sur la démocratie participative⁴⁴⁸ : ainsi lors du congrès organisé en 1999 à l’occasion de leurs 25 années d’existence, les CESR ont célébré « 25 ans de démocratie participative »⁴⁴⁹. On peut cependant observer que treize ans plus tard, lors de la manifestation organisée par CESER de France à l’occasion des 40 ans des CESER, la revendication d’une pratique de démocratie participative au sein des CESER y a souvent été associée à un rôle d’expertise, subdivisé entre évaluation des politiques publiques et analyse prospective. C’est d’ailleurs ce qui transparaissait dans le discours d’ouverture de cette journée prononcé par la ministre de la Réforme de l’Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique lorsqu’elle souligne que les CESER « *représentent une démocratie très adulte* », et les invite à « *se saisir de quelques évaluations de politiques* » nécessaires à la préparation de la réforme territoriale du gouvernement Hollande, concluant ainsi : « *nous avons besoin d’analyse, d’expertise et de prospective* »⁴⁵⁰.

Il est finalement possible de repérer un usage stratégique du positionnement croissant de l’assemblée sur le registre expert, qui permet à l’organisation

⁴⁴⁴ Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d’Aquitaine. 1974-1989 : l’innovation apprivoisée*, op. cit., p 108

⁴⁴⁵ Actuellement rebaptisée « CESER de France », l’association loi 1901 qui réunit les président des assemblées consultatives régionales était à l’époque l’ANCESR, ou association nationale des CESR, avant la réforme de 2010.

⁴⁴⁶ Guillaume GOURGUES, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises*, op. cit., p 242

⁴⁴⁷ Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d’Aquitaine. 1974-1989 : l’innovation apprivoisée*, op. cit., p108

⁴⁴⁸ G. GOURGUES, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises.*, op. cit.p 241.

⁴⁴⁹ Association Nationale des CESR, *25 ans de démocratie participative en Région. Actes du colloque des conseils économiques et sociaux régionaux de France*, novembre 1999

socioprofessionnelle de négocier un espace d'intervention plus visible et moins contraint par les négociations de l'agenda des travaux avec le Conseil Régional. L'analyse du discours développé par les CESER autour des sections prospectives, dispositifs experts par excellence puisque ne participant pas à l'émission routinière des avis sur les politiques de la Région, donne à voir les ressources de légitimation et de maximisation des compétences que constitue la posture experte. On peut ainsi montrer que le développement de dispositifs de prospective résulte d'un positionnement stratégique de l'institution à partir de ses fragiles marges de manœuvre, en transposant le raisonnement développé par Guillaume Gourgues à propos du caractère stratégique du discours sur la démocratie participative⁴⁵¹. Dans le contexte de définition des rapports des CESER avec le Conseil Régional, la présentation de ces assemblées comme la forme la plus légitime et la plus ancienne de démocratie participative a constitué une ressource importante dans un contexte d'injonction participative. Ainsi les CESER ont-ils pu articuler la promotion de la démocratie participative en Région, un objectif apparemment consensuel, avec l'enjeu du renforcement de leurs pouvoirs. On peut repérer un processus relativement similaire dans la promotion qui est faite par les CESER de leurs sections ou commissions de prospective. Ces dispositifs ont l'avantage de proposer une argumentation combinant renforcement de l'influence des CESER et développement de la prospective, tout en évitant toute forme de conflit ou d'empiètement sur la décision politique elle-même, apanage de la législature régionale. L'usage stratégique du dispositif de prospective permet ici de concilier un renforcement de la visibilité et de l'impact des CESER sur la fabrique des politiques publiques régionales, sans ranimer le conflit dans la négociation des rapports entre les deux assemblées régionales.

L'argumentation mise en avant dans les introductions des rapports prospectifs et dans la communication autour de la création de ces dispositifs procède de logiques similaires. Leur première caractéristique est de justifier le développement de la prospective au sein des CESER par la multiplication des compétences dévolues aux Régions et la pertinence de cet échelon de gouvernement décentralisé. Exercice de prospective et renforcement des pouvoirs attribués aux Conseils Régionaux allant de

⁴⁵⁰ Discours d'ouverture prononcé par Marie-Lise Lebranchu lors de la journée de colloque organisé au Sénat autour des 40 ans des CESER, le 9 novembre 2012. CESER de France, *Les CESER ont 40 ans*, Paris, 2012. p5

⁴⁵¹ G. GOURGUES, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative », art cit.

pair, l'influence des CESER sur la fabrique des politiques publiques par le biais des sections devient indissociable d'une régionalisation plus poussée. C'est ce que souligne Yves Morvan dans la revue de prospective Territoires-2030 : « *Un troisième facteur a pesé en faveur d'un engagement dans la démarche prospective. C'est le fait que, malgré la globalisation des économies et la montée de contraintes croissantes, on avait le sentiment assez fort qu'il existait encore des espaces de liberté et des opportunités pour l'action régionale. (...) le sentiment qu'il existait des espaces de liberté s'est trouvé renforcé par les vagues de décentralisation qui ont touché la Bretagne, avec l'Acte I des années 1980 et la scène II de ce même Acte I dans les années 2000. La décentralisation a confié ainsi des responsabilités nouvelles aux responsables régionaux et le développement des territoires est apparu de moins en moins une affaire d'État.* »⁴⁵²

Deuxièmement, les justifications proposées au développement de la prospective dans les CESER mettent en avant une forme de continuité entre une fonction d'éclairage des décideurs publics pratiquée depuis leur création par les CESER et l'exercice prospectif. Ainsi les rapports de prospective citent-ils assez communément dans leurs bibliographies certains de leurs rapports précédents, qui intégraient une réflexion en termes de perspectives à moyen terme sans méthodologie contrôlée. Sans minorer le caractère novateur des dispositifs de prospective, cet argument souligne que la prospective ne constitue pas une compétence supplémentaire des CESER mais s'inscrit dans le « prolongement naturel » de leur rôle traditionnel.

Enfin, ces justifications soulignent l'absence de concurrence entre CESER et Conseil Régional dans l'exercice prospectif. Le respect des prérogatives de la représentation politique passe par une démarche intervenant en amont de la décision publique. Ainsi dans les rapports aquitains est-il souvent précisé en introduction que l'horizon de 30 ans choisi par les conseillers permet d'éviter la concurrence avec les orientations stratégiques générales de la Région, ou ses schémas directeurs : « *Quant à l'horizon de trente ans, comme dans les exercices de prospective précédents, il résulte d'un choix conventionnel visant à se situer au-delà des échéances affichées dans les schémas stratégiques régionaux* »⁴⁵³. L'échec des tentatives de développement au sein

⁴⁵² Yves MORVAN, « La Prospective Territoriale en Région : le cas du CESER de Bretagne », *Prospective des Territoires, Territoires 2030*, 2006, n° 3, p. 61- 69. p 63

⁴⁵³ CESER Aquitaine, *L'eau en Aquitaine à l'Horizon de 30 ans : six scénarios pour 2041*, Bordeaux, 2011., CESER Aquitaine, *Les dynamiques territoriales en Aquitaine à l'horizon de 2025*, Bordeaux, 2013., CESER Aquitaine, *L'activité*

des CESER de dispositifs pratiquant une démarche évaluative tend un miroir en creux aux avantages de l'approche prospective en marge de la décision. L'évaluation n'a que très rarement été intégrée aux domaines thématiques attribués aux commissions des CESER, malgré une forte affinité entre une démarche d'émission d'avis sur la politique régionale et le suivi de ces recommandations par une forme d'évaluation.

Notons enfin qu'à travers leurs sections de prospective, certains CESER se sont associés ou ont organisé eux mêmes des manifestations qui ne s'adressaient pas directement au Conseil Régional, et qui opéraient une articulation entre l'activité de prospective, sur le registre expert, et le développement de dispositifs de « démocratie participative ». Les « forums de prospective » mis en place en Bretagne, les « rencontres de la prospective » en Rhône-Alpes, organisés avec le concours des Conseils Régionaux et dans leurs locaux, sont autant d'initiatives issues des CESER pour s'adresser au grand public et solliciter les citoyens dans la réalisation des études prospectives. En Midi-Pyrénées, les « rencontres du futur » ont d'ailleurs été promues en référence explicite à la démocratie participative : *« Paradoxalement, la démarche prospective sur le futur se révèle un médium de débat sur les enjeux du présent. Débattre des choix à réaliser aujourd'hui sous l'angle de leurs conséquences sur le futur, sans qu'il y ait un enjeu de pouvoir (il n'y a rien à décider), a pour vertu de faciliter l'ouverture à un large spectre d'analyses et d'opinions. A ce titre, une prospective « sociétale », mise en œuvre par les acteurs socio-économiques, est susceptible de répondre à une demande de démocratie participative. »*⁴⁵⁴

Les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux sont des instances dont l'unique output est la production de rapports et de textes statutaires indirectement intégrés à la fabrique des politiques régionales par le biais des deux modalités de la consultation de l'assemblée socioprofessionnelle par le Conseil régional : la procédure de saisine pour avis du CESER sur les orientations générales de ses politiques sectorielles ou sur une action programmatique ou un dispositif d'action publique spécifique, et la procédure d'auto-saisine de

des aquitains à l'horizon de 30 ans, Bordeaux, 2007., CESER Aquitaine, *Identités Aquitaines à l'Horizon de de 30 ans : Six scénarios pour 2039*, Bordeaux, 2009.

⁴⁵⁴CESER Midi-Pyrénées, *Vouloir la prospective en région Midi-Pyrénées*, Toulouse, 2005. p 18

l'assemblée donnant lieu à la rédaction de rapports d'étude sur une problématique générale de l'action publique régionale. La question de la prise en compte du contenu de ces textes statutaires par les élus dans la prise de décision et dans l'élaboration des politiques publiques régionales, compte tenu du caractère strictement consultatif de ces documents, est directement liée à la faible légitimité d'une assemblée de représentants de groupes d'intérêts nommés par arrêté préfectoral et fortement dépendante de l'exécutif régional dans la définition de son agenda et dans le fonctionnement matériel et logistique de ses services permanents.

En d'autres termes, il est impossible de déterminer « à quoi servent » les CESER indépendamment de l'analyse des effets produits par les préconisations, diagnostics et bilans contenus dans les avis et les rapports qu'ils adressent au décideur public régional. Nous avons cependant proposé dans cette partie de suspendre momentanément la question de l'influence des CESER sur les politiques régionales, pour interroger les prémices de ce raisonnement : telle que formulée en l'état, cette interrogation implique que la raison d'être, et, partant, la source de la légitimité de l'institution repose uniquement sur sa capacité à affecter la formulation des politiques publiques de la Région. Afin d'éviter l'écueil d'une conception fonctionnaliste des processus d'institutionnalisation des assemblées socioprofessionnelles, mais également pour réfuter l'idée que les effets de l'activité d'écriture des CESER s'exercent exclusivement en direction des élus politiques régionaux, on s'est ici proposé d'examiner l'assemblée comme un atelier d'écriture collective, et d'analyser les interactions nouées entre les différents acteurs de l'arène politique régionale à l'occasion du processus de rédaction. En adoptant une approche de sociologie des rapports et des avis, on est alors en capacité de s'interroger sur les conditions de production de l'écrit, et sur ses conditions de diffusion, sans préjuger des catégories d'acteurs ou des institutions à qui il s'adresse. La première partie de notre argument a donc consisté à ouvrir la boîte noire de la rédaction, et à analyser les conditions internes de la production du consensus ou du compromis dans les commissions permanentes de l'assemblée. Les observations ethnologiques menées sur dix-huit mois de sessions de travail à huis-clos, articulées au recensement longitudinal des votes et amendements déposés en session plénière ont permis de souligner que la méthode

de travail adoptée par les instances du CESER tend à favoriser l'expression de positions consensuelles et à limiter la critique au cours du processus de rédaction. La marginalisation des conseillers dérogeant aux règles de comportement implicites encadrant l'exercice du mandat représentatif, et les points de veto successifs que peuvent exercer les différentes composantes et groupes d'intérêt de l'assemblée au cours de la procédure d'élaboration des avis et des rapports induisent une pratique généralisée de l'adoption des textes à l'unanimité. La caractérisation des rôles adoptés par les trois figures centrales du travail en commission, à savoir le Président de Commission, son rapporteur général, et le chargé de mission des services permanents de l'assemblée, met en lumière leur position de régulateur des controverses, mais également leur capacité à faire émerger dans des configurations spécifiques des logiques délibératives entre les représentants de groupes d'intérêts.

Dans sa dimension externe, la production écrite de l'assemblée, qu'elle résulte d'une occultation des controverses ou de l'adoption de logiques délibératives impliquant des changements de préférences chez certains acteurs à l'issue de la délibération, revêt une double dimension de représentation des intérêts et d'apport de savoirs spécialisés à destination du décideur public régional. La caractérisation de la situation d'expertise atypique dans laquelle se trouvent les CESER comme expertise de consensus souligne que les destinataires des écrits de l'assemblée ne se réduisent pas aux seuls élus politiques ou aux services de la Région : les savoirs spécialisés et les représentations communes produites par leur confrontation avec les conceptions et les cadres de références de représentants des groupes d'intérêts se diffusent aux auteurs même des rapports. Ainsi, le rôle des rapports d'expertise de l'assemblée consiste à la fois dans une logique ascendante en un positionnement stratégique des CESER vis-vis du Conseil régional pour maximiser leur marge de manœuvre et leur autonomie dans l'ordre institutionnel régional, et dans une logique descendante à diffuser les représentations partagées produites au cours de la rédaction auprès des membres du CESER et partant, des groupes d'intérêts qu'ils représentent dans d'autres arènes d'intermédiation sur le territoire régional.

Conclusion

La rencontre entre les groupes d'intérêts et les décideurs politiques prend des formes multiples, et se manifeste dans des arènes aussi diverses que les instances tripartites de dialogue social, les grandes concertations sectorielles nationales telles que le Grenelle de l'Environnement, ou encore l'activité directe de lobbysme auprès de certains élus ou décideurs. Elle se traduit aussi, pour partie, par la mise en place des structures permanentes de l'administration consultative. Ainsi se sont multipliées en France depuis le début des années 1960, sur le plan national comme local, au niveau sectoriel comme transversal, un certain nombre de commissions, hautes autorités, commissariats ou conseils plus ou moins intégrés à la prise de décision politique. Ces instances réunissent des acteurs dits « de la société civile », et sont destinées à être informées ou consultées par les pouvoirs publics dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques. Le Commissariat au Plan, le Comité Consultatif National d'Ethique, le Haut Comité Education-Economie-Emploi (ou HCE3) ou encore le Conseil Economique, Social et Environnemental ne sont que des exemples parmi d'autres de ces multiples arènes consultatives à propos desquelles Michel Offerlé souligne qu'« il convient [...] de ne tomber ni dans l'angélisme consensuel de la " concertation " s'affichant, ni dans le scepticisme des acteurs de pièces routinisées (" ça ne sert à rien, mais il faut y être "), ni dans la croyance malicieuse en la force intrinsèque du droit et en la lisibilité des institutions au miroir des pouvoirs que les codes leur prêtent. »⁴⁵⁵.

Les Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux régionaux sont l'une des incarnations de cette administration consultative à l'échelle régionale. Ils partagent avec ces instances la caractéristique de constituer un espace de rencontre entre des acteurs issus de la sphère sociale et économique et des décideurs politiques, et de concrétiser une des formes de l'intermédiation entre des univers institutionnels plus ou moins autonomes les uns des autres. Ils ont également en commun avec ces structures consultatives de reposer sur deux logiques de légitimité distinctes : d'une part, l'apport de connaissances et de savoirs spécialisés sur certains problèmes publics en vertu de la compétence de leurs membres ou des experts qu'ils sollicitent, et d'autre part, la représentation des

⁴⁵⁵ Michel OFFERLE, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998. p 133

différentes composantes de la société dont sont issus leurs membres. En gardant à l'esprit les recommandations de Michel Offerlé mentionnées plus haut, le présent travail de thèse a cherché à analyser comment les CESER participent à la conduite de l'action publique de la Région, et comment l'exercice du mandat représentatif de conseiller et la rédaction collective de documents experts réalisés en leur sein affectent non seulement le décideur public, mais également les groupes d'intérêts ayant obtenu de siéger à l'assemblée.

Les résultats de cette recherche centrée sur le cas du CESER Aquitaine permettent ainsi de peindre un portrait nuancé du rôle exercé par l'assemblée socioprofessionnelle sur la prise de décision publique, mais également de son impact sur les processus de diffusion des idées et des représentations des problèmes publics dans l'espace régional.

Ainsi, l'échange politique⁴⁵⁶ réalisé au sein l'assemblée consultative entre des représentants de groupes d'intérêts, impacte non seulement les élus du Conseil régional, auxquels sont adressés les avis et les rapports consultatifs, mais affecte les représentations et les rôles endossés par des acteurs multipositionnés dans l'espace régional. L'analyse du travail d'intermédiation entre univers institutionnels économiques, sociaux et politiques, plus ou moins autonomes les uns des autres, a donc permis de montrer que l'échange politique noué dans les CESER exerce des effets non seulement en direction des élus et des décideurs régionaux, mais également de façon diffuse et au moyen de la mise en place de rôles inédits et de représentations partagées, en direction des groupes d'intérêts qui sont représentés à l'assemblée. En ce sens, la prise en compte des rapports et des avis rédigés collectivement par les membres de l'assemblée – ou son absence –, ne résume pas à elle seule l'essentiel de l'institution et de sa participation à la fabrique des politiques publiques : c'est bien le processus de négociation et

⁴⁵⁶ Entendu ici comme le définit Emmanuel Négrier : « une transaction ou une série de transactions entre plusieurs ressources et acteurs dont l'enjeu majeur est constitué par l'action publique au sein d'un territoire donné et/ou entre territoires. Ces transactions dépendent de règles de jeu politique et influencent leur changement afin de légitimer les protagonistes et rendre efficiente l'action publique »⁴⁵⁶, in Emmanuel NEGRIER, « Échange politique territorialisé et intégration européenne » dans Richard BALME, Albert MABILEAU et Alain FAURE (eds.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, 486p. p117

d'écriture collective en train de se faire qui permet de saisir ce que Jacques Palard et Patrick Moquay ont appelé des « fonctions latentes »⁴⁵⁷ de l'institution.

Le CESER, une assemblée consultative au rôle juridiquement faible

L'assemblée socioprofessionnelle consultative, dans ses différentes versions organisationnelles et sous ses appellations successives⁴⁵⁸, a également connu au cours de ses quarante ans d'existence des modifications substantielles dans ses rapports avec les instances décisionnelles régionales. Les redéfinitions successives des modalités de la consultation et du champ de saisine de l'assemblée ont été en grande partie liées à la mise en place d'une collectivité régionale de plein exercice. Le mouvement de décentralisation des compétences nationales entamé en 1982, a ainsi rendu nécessaire de délimiter les fonctions de l'assemblée socioprofessionnelle vis-à-vis du nouveau décideur public : le Conseil régional. Les deux assemblées de la Région, l'une délibérante et l'autre consultative, entretiennent donc aujourd'hui des relations marquées par la dépendance de la seconde vis-à-vis de la première. Les CESER sont essentiellement soumis au bon vouloir du président de Région et de ses services en termes de définition de leur agenda, de transmission des informations et documents nécessaires à la conduite de ses travaux, et de maîtrise de leurs moyens de fonctionnement.

Une majorité des travaux consacrés aux assemblées socioprofessionnelles régionales ont été réalisés entre les années 1980 et 1990, et ont par conséquent essentiellement évalué les relations des deux assemblées de la Région au prisme d'un conflit autour de la délimitation de leur champ de saisine. Cette décennie est en effet marquée par la transition entre un Etablissement Public Régional aux

⁴⁵⁷ Jacques PALARD et Patrick MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, Éditions confluentes, Bordeaux, Conseil économique et social régional d'Aquitaine, 2009, 197 p., p157

⁴⁵⁸ Rappelons ici pour mémoire que ces assemblées composées exclusivement de représentants socioprofessionnels aux côtés d'une assemblée de représentants politiques élus ont été successivement appelées *Comités économiques et sociaux régionaux*, puis *Conseil économiques et sociaux régionaux*, pour finir par devenir en 2011 des *Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux*.

compétences déconcentrées, dans lequel assemblée de représentants politiques et assemblée socioprofessionnelles avaient un rôle consultatif équivalent, et la mise en place d'une assemblée politique délibérante peu encline à pardonner l'engagement des Présidents des Comités économiques et sociaux d'alors en faveur de la candidature de Valéry Giscard d'Estaing à l'élection présidentielle. Néanmoins, replacés dans une perspective historique plus large, les relations entre les élus politiques et les représentants du monde économique et social à l'échelon régional ont généralement reposé sur une coopération basée sur la primauté de la légitimité de l'assemblée élue au suffrage universel. Ainsi les réformes successives de la composition et de l'appellation des assemblées socioprofessionnelles qui sont intervenues depuis les années 1990 ont essentiellement apporté des aménagements à la marge et des précisions sur leurs compétences et le champ de leur saisine par le Conseil régional. La dernière réforme intervenue en 2010 à la suite du Grenelle de l'Environnement, qui a transformé les CESR en CESER et adapté leur composition pour y inclure des représentants des questions environnementales, n'a ainsi pas modifié profondément les équilibres établis d'un bicaméralisme apaisé.

Le rôle du CESER dans la fabrique des politiques publiques régionales, tel que défini par le législateur, paraît alors relativement limité. Certes, la définition du champ de la saisine par le Président du Conseil régional connaît désormais dans toutes les Régions une pratique élargie, et la compétence d'auto-saisine de l'assemblée socioprofessionnelle autorise une plus grande maîtrise de l'agenda des travaux du CESER par son Bureau. Il n'en reste pas moins que l'assemblée consultative doit négocier sa place dans le processus d'élaboration des politiques régionales, et que sa marge de manœuvre dans la définition de son agenda et dans la gestion de ses moyens de fonctionnement reposent sur l'activisme du Président de l'assemblée et de son directeur délégué dans les services permanents. En d'autres termes, la délimitation du rôle des CESER dans la fabrique des politiques publiques régionales repose sur les relations entre les services et la présidence de l'assemblée d'une part, et « la haute hiérarchie de la Région »⁴⁵⁹ que constituent le

⁴⁵⁹ Sébastien GARDON et Eric VERDIER, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *Formation emploi*, 2013, n° 121, p. 61-82. p 62

Président de Région et son cabinet, la direction générale des services (DGS), et les directeurs généraux adjoints (DGA). L'émission des avis et des rapports de l'assemblée consultative implique en amont un travail d'interface avec l'exécutif régional dans la gestion de l'agenda politique et dans l'organisation des travaux des commissions, dont le directeur général est la figure pivot. En d'autres termes, le directeur général est le facilitateur et le médiateur permettant l'insertion des travaux du CESER dans la fabrique des politiques publiques. Entre directeur de cabinet et chef de service, il est l'acteur qui négocie le positionnement stratégique de l'institution sur l'agenda politique régional. Cette activité ne se conçoit cependant pas indépendamment du rôle joué par le président du CESER dans l'insertion du CESER au sein de l'institution régionale. Le dernier niveau d'interaction entre les deux assemblées se noue entre les présidents respectifs de l'assemblée délibérante et de l'assemblée consultative, et le type de leadership exercé par le président est une variable centrale du degré d'influence de l'assemblée sur la décision publique régionale.

Le CESER comme vecteur de structuration et d'institutionnalisation des groupes d'intérêts dans l'espace régional

La délimitation des compétences de l'assemblée socioprofessionnelle telle que prévue par la loi, mais plus encore la dépendance de cette dernière vis-à-vis du Conseil régional et des figures clés de l'exécutif de la Région pour maîtriser son agenda et ses moyens de fonctionnement, ne sauraient à elles seules livrer l'essentiel de l'institution. Le rôle juridiquement faible des CESER dans la prise de décision politique ne suffit ainsi pas à rendre compte de l'intermédiation qui est opérée dans ses instances, entre d'une part les représentants à l'assemblée de groupes d'intérêts concurrents ou antagonistes, et d'autre part entre ces groupes et le décideur régional. Les CESER sont l'une des arènes où se réalisent l'agrégation et l'intégration des intérêts sociaux, portés par un ensemble hétérogène de groupes

d'action collective qui associe les partenaires sociaux à des acteurs divers dits « de la société civile ». L'action publique régionale se décline dans des espaces de négociation composites, associant savants, experts, partenaires sociaux, groupes d'intérêts et élus autour d'enjeux sectoriels ou transverses⁴⁶⁰, dont le CESER. Il fait ainsi intervenir des individus agissant en qualité d'intermédiaires – ses conseillers –, entre les différents groupes et milieux qu'ils représentent – leurs organismes mandataires, ou le milieu professionnel ou social auquel ils appartiennent –. Ils cherchent à y combiner, avec plus ou moins de succès, la défense de leurs intérêts particuliers, et l'émergence d'un « intérêt général » ou à tout le moins d'une représentation partagée d'un problème public.

Il faut donc envisager la question du rôle des CESER du point de vue de ce que représente et de ce que génère l'obtention d'un mandat représentatif pour les groupes d'intérêts qui y obtiennent un siège. L'examen de la procédure de nomination à l'assemblée, puis des modalités d'exercice du mandat représentatif accordé aux conseillers du CESER permet ainsi de montrer comment l'institution participe de la structuration et de l'institutionnalisation des groupes d'intérêts dans l'espace régional⁴⁶¹.

En effet, l'obtention d'un ou de plusieurs sièges à l'assemblée constitue un dividende financier autant que symbolique, consacrant le statut de l'organisation comme un des interlocuteurs légitimes du décideur public régional. Certes, ces dividendes ne sont pas les seuls moyens pour les groupes d'obtenir des financements et de renforcer leur légitimité. Néanmoins l'admission dans la composition du CESER permet d'avoir accès à des ressources relativement significatives, et ce d'autant plus que les groupes concurrents en sont privés ou obtiennent un nombre moindre de sièges. La procédure de nomination des conseillers de l'assemblée est ainsi un enjeu de luttes et de négociations multi-niveaux autour de la figure centrale du Préfet de région, arbitre de l'application des différents critères d'appréciation de la représentativité régionale des groupes. Ces

⁴⁶⁰ Annalisa LENDARO, « La Région comme intermédiaire dans les régulations de branche en France et en Italie. Le cas du ciblage des travailleurs immigrés dans le bâtiment », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 1 novembre 2013, n° 48. P3

⁴⁶¹ Patrick HASSENTEUFEL, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Pouvoirs*, septembre 1995, n° 74, p. 155- 168.

critères de sélection, essentiellement établis par voie réglementaire et circulaires d'application, ont évolué dans le temps : les compositions successives de l'assemblée montrent que le nombre d'organismes et de groupes ayant obtenu un siège à l'assemblée a connu une progression constante depuis la mise en place d'une assemblée spécialement dévolue à la représentation socioprofessionnelle. Essentiellement composés d'organisations patronales et syndicales, le CESER a progressivement inclus dans ses rangs une plus grande diversité de groupes de défense de causes ou d'organismes issus du monde associatif. Il apparaît néanmoins que la définition de ces critères repose sur la capacité des différents groupes à négocier leur présence et la pondération de leur représentation à l'assemblée, plutôt que d'une rationalité unifiée et de critères cohérents d'appréciation et de pondération de la représentativité régionale d'une organisation.

Par ailleurs, le CESER est le lieu de l'apprentissage d'un rôle inédit pour des représentants de groupes catégoriels ou sectoriels, axé sur la médiation et la production de sens commun. Les stratégies d'investissement différenciées des instances de travail, et les niveaux de participation inégaux des conseillers du CESER permettent d'établir une typologie de l'exercice du mandat représentatif à l'assemblée. Ainsi, se côtoient des individus peu présents dans les réunions de commission permanentes et relativement discrets en formation plénière – les *absentéistes* –, et des conseillers participant plus activement aux différentes instances de travail, mais sur deux registres différents. Les premiers tendent à privilégier la négociation d'amendements et les tractations dans la défense de l'intérêt qu'ils représentent – les *négociateurs* –, quand les seconds ajoutent à cette activité une pratique de médiation et de formulation des positions de synthèse – les *médiateurs* –.

Les niveaux et le registre distinct de la participation aux différentes instances de travail que l'on a observés s'expliquent par les stratégies différenciées des organisations mandataires et des individus exerçant le mandat de conseiller du CESER. La position marginale du CESER dans l'ordre institutionnel régional, son éloignement du moment de la décision publique, et le caractère transversal de ses

compétences, en font une arène atypique pour les représentants rompus aux normes et aux jeux des arènes de négociation traditionnelles. Ceci permet l'apprentissage, plus ou moins bien maîtrisé, d'un rôle d'intermédiaire non plus focalisé sur les interactions stratégiques – le courtier –, mais sur la construction de représentations communes et de médiation cognitive – le généraliste –. Ainsi se nouent des relations de médiation au sein des CESER entre représentants qui se rencontrent et négocient ensemble dans les multiples espaces régionaux ou infrarégionaux où ils cumulent des mandats.

Pour une sociologie des rapports comme processus de production de représentations partagées

A l'instar d'un certain nombre d'institutions expertes, telles que l'OCDE ou le Haut Commissariat au Plan, les CESER sont des organisations qui n'administrent qu'elles-mêmes : elles n'interviennent pas dans la mise en œuvre de dispositifs d'action publique ou dans l'élaboration d'instruments d'action publique. Leur activité consiste exclusivement en la production de textes statutaires consultatifs adressés aux élus du Conseil régional, qu'il s'agisse de courts avis synthétisant les positions communes des représentants des groupes d'intérêts de l'assemblée, ou d'études et de rapports destinés à éclairer la décision politique par l'apport de connaissances et de savoirs spécialisés. Les processus de production et de diffusion de l'écrit sont donc des enjeux cruciaux pour appréhender et apprécier le rôle des CESER dans l'arène politique régionale. Celui-ci ne peut cependant se résumer à la prise en compte du contenu de ces textes statutaires par les élus politiques et l'exécutif de la Région dans l'élaboration des politiques publiques régionales, ni réduit à son impact dans la prise de décision de l'assemblée délibérante. Que le contenu de l'écrit, une fois finalisé et transmis au Conseil régional, soit ignoré, critiqué, ou encore relayé par les conseillers régionaux, le « rapport » comme *produit social en train de*

*s'écrire*⁴⁶² induit des jeux de pouvoir, des formes de négociation et de délibération qui dépassent le cadre du dialogue entre les deux assemblées de la Région. En adoptant une démarche s'intéressant à la fabrication des textes et aux conditions de production des avis et des rapports du CESER, qui consiste finalement à reconstruire la logique du travail d'écriture collective, on peut ainsi montrer que l'expertise de l'assemblée socioprofessionnelle contribue à la production de cadres cognitifs ou de représentations communes entre ses membres.

L'élaboration des textes statutaires et des rapports de l'assemblée repose ainsi sur des méthodes de travail, ou des procédures stabilisées et institutionnalisées qui structurent les comportements des conseillers et organisent la conduite des débats et de la rédaction proprement dite. Ces procédures relèvent à la fois d'une organisation séquencée de la consultation de l'ensemble des parties prenantes sur un enjeu, et de l'intériorisation de règles implicites définissant les modalités et le registre de l'expression du conflit.

Aussi s'établit dans les différentes instances de travail de l'assemblée une « fabrique du consensus », mise en œuvre par des individus passés maîtres dans l'art d'occulter l'expression du dissentiment. En fonction des rôles parlementaires distincts endossés respectivement par le Président de la commission, son Rapporteur et le chargé de mission des services de l'assemblée, peuvent se mettre en place des logiques délibératives⁴⁶³ dans les négociations entre représentants de groupes d'intérêts concurrents. Ces situations concrètes de délibération dans l'élaboration des avis et des rapports impliquent que les acteurs fondent leurs interactions sur des arguments (et non sur un rapport de force), et que ces interactions se nouent dans le cadre d'une prise de décision collective, qui peut modifier ou transformer les préférences des acteurs⁴⁶⁴. Elles procèdent de la construction de « sens commun », entendu comme représentations et référentiels cognitifs partagés, puisqu'elles sont caractérisées par les préférences changeantes

⁴⁶² Vincent GAYON, *L'OCDE au travail : contribution à une sociologie historique de la « coopération économique internationale » sur le chômage et l'emploi (1970-2010)*, Université Paris-Dauphine, Paris, 2010. p10

⁴⁶³ Thomas RISSE, « "Let's Argue!": Communicative Action in World Politics », *International Organization*, 2000, vol. 54, n° 01, p. 1-39.

⁴⁶⁴ Patrick QUANTIN et Andy SMITH, *Délibération et gouvernance : l'émergence d'une logique d'action*, Paris, L'Harmattan, 2012, 274 p., p20

des acteurs au fil des débats : les arguments et raisonnements mis en avant impactent le résultat final et produisent des résultats qu'il n'est pas possible d'expliquer en termes purs de négociation et de maximisation des intérêts⁴⁶⁵.

Dans sa dimension externe, la production écrite de l'assemblée revêt une double dimension de représentation des intérêts et d'apport de savoirs spécialisés à destination du décideur public régional. La caractérisation de la situation d'expertise atypique dans laquelle se trouvent les CESER comme *expertise de consensus*⁴⁶⁶ souligne que les destinataires des écrits de l'assemblée ne se réduisent pas aux seuls élus politiques ou aux services de la Région : les savoirs spécialisés et les représentations communes produites par leur confrontation avec les conceptions et les cadres de référence de représentants des groupes d'intérêts se diffusent aux auteurs-mêmes des rapports. Si le recours croissant au registre expert dans l'activité de l'assemblée peut s'expliquer par un positionnement stratégique de l'institution dans la négociation de ses relations avec la représentation politique, il participe également du transfert de connaissances et de conceptions communes de certains problèmes publics aux conseillers ayant participé à la rédaction des rapports. La diffusion de ces normes communes au reste des arènes régionales d'intermédiation peut alors être réalisée par le biais de la multipositionnalité qui caractérise une majorité des conseillers du CESER.

Il nous apparaît ainsi qu'en sus de son rôle formel, quoique limité, de consultation des groupes d'intérêts dans le cadre de la formulation des politiques publiques et de la prise de décision du Conseil régional, le CESER opère une forme d'intermédiation entre les groupes d'intérêt et la puissance publique relativement originale. Pour reprendre les termes de Jacques Palard et de Patrick Moquay, « au-delà de [son] premier rôle de confrontation institutionnalisée des intérêts, le CESER offre aux organismes qui y sont représentés toute une gamme de fonctions secondes, axées sur la mise en relation des différents acteurs

⁴⁶⁵ Thomas RISSE et Mareike KLEINE, « Deliberation in negotiations », *Journal of European Public Policy*, 2010, vol. 17, n° 5, p. 708-726.

⁴⁶⁶ Irène THERY, « Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, 1 juin 2005, vol. 60, n° 2, p. 311-327.

régionaux »⁴⁶⁷. On ira même plus loin en soulignant qu'il participe ainsi à la structuration et à l'institutionnalisation des groupes d'intérêt sur le territoire régional, et à la diffusion de représentations partagées des problèmes publics de la Région auprès de ces mêmes groupes, dans la mesure où leurs représentants les répercutent au sein de leurs organismes mandants. Le double exercice de représentation des intérêts et de production collective d'expertise opéré par les CESER affecte non seulement le décideur public, mais également les membres mêmes de l'assemblée et partant, les organisations auxquelles ils appartiennent et les autres arènes de négociation dans lesquelles ils interviennent.

On a dans le présent travail proposé de saisir et d'appréhender l'institution qu'est le CESER au travers d'un double cadre d'analyse, articulant un questionnement sur les groupes et des individus qui les représentent d'une part, et une approche de l'assemblée comme une organisation dont l'inscription dans l'ordre institutionnel régional fait question d'autre part. En d'autres termes, le questionnement a mené de front une étude de l'échange politique dans l'assemblée, et du contexte dans lequel s'opère cet échange. Les relations entre l'assemblée consultative et son homologue délibérant pèsent ainsi sur les conditions de transaction entre les groupes et, *in fine*, sur les modalités et les produits de l'intermédiation. Cette réflexion sur les configurations d'acteurs et les dynamiques d'échange qui relie différents univers institutionnels au niveau régional dans une arène donnée, le Conseil Economique, Social et Environnemental régional, offre un certain nombre de pistes de recherche ultérieures.

On peut en effet envisager de transférer ce cadre conceptuel et théorique à d'autres échelles, notamment autour d'un questionnement sur l'intermédiation opérée au sein du Conseil Economique, Social et Environnemental (ou CESE) national, et du Comité Economique et Social Européen (également CESE). Sans sombrer dans le piège du nominalisme et inférer une parfaite identité entre ces trois assemblées en vertu de la proximité de leurs appellations, on peut toutefois constater qu'elles ont en commun d'assurer une forme de représentation des groupes d'intérêts, organisés autour du triptyque organisations salariales – organisations d'employeurs – organisations associatives, et qu'elles publient et adressent au décideur public des rapports experts et

⁴⁶⁷ J. PALARD et P. MOQUAY, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, op. cit. p 158

des avis sur les politiques publiques. Au niveau européen, l'assemblée économique et sociale a pour l'instant essentiellement été traitée par la littérature scientifique dans le cadre de l'opposition entre la représentation des intérêts privés sectoriels et la participation du citoyen au sein des institutions européennes⁴⁶⁸. Au-delà de leur contribution au débat sur les théories de la représentation et sur la légitimation des institutions communautaires par le discours sur la « société civile », ces travaux ont relativement peu exploré les dynamiques concrètes de négociation et de délibération opérées au sein du Comité Economique et Social Européen. Les méthodes de travail et les dynamiques d'écriture collective mises en œuvre dans les commissions du Conseil Economique et Social en France restent également largement non documentées. Les compétences et les modalités de l'insertion de ces deux assemblées dans la fabrique des politiques publiques, nationales ou européennes, sont sensiblement différentes de celles que l'on a décrites pour leurs homologues régionaux. L'examen des formes d'intermédiation entre les groupes et des situations d'expertise aboutissant à la production des rapports et avis de ces assemblées pourrait ainsi constituer des questions de recherches ultérieures sur la base de nos conclusions de l'étude des Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux régionaux.

⁴⁶⁸ Voir ainsi Deirdre CURTIN, « Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance », *Social & Legal Studies*, 2003, vol. 12, n° 1, p. 55-75. et Patrick BERNHAGEN et Richard ROSE, « European Interest Intermediation versus Representation of European Citizens », communication présentée au congrès de la Fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, 23-26 juin 2010.

Bibliographie

ALLIES Paul, « Territoire régional et représentation des intérêts », *Politix*, 1989, vol. 2, n° 7-8, p. 63- 71.

ANGELETTI Thomas, « (Se) rendre conforme. Les limites de la critique au Conseil d'analyse économique », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, 1 novembre 2009, n° 17, p. 55- 72.

BENEDETTO Giacomo, « Rapporteurs as legislative entrepreneurs: the dynamics of the codecision procedure in Europe's parliament », *Journal of European Public Policy*, 2005, vol. 12, n° 1, p. 67- 88.

BENZECRI J. P., *L'analyse des données : tome 2 : l'analyse des correspondances*, Paris, Dunod, 1973.

BERNHAGEN Patrick et ROSE Richard, « European Interest Intermediation versus Representation of European Citizens », Communication à la Fifth Pan-European Conference on EU Politics à Porto du 25 et 26 juin 2010, Porto, 2010, 13p.

BEST Heinrich et COTTA Maurizio (eds.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000, 564 p.

BILAND Emilie, « Les cultures d'institution » dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (eds.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, p. 117- 192.

BODIGUEL Jean-Luc, « Les commissions de développement économique régional : composition, bilan et perspectives. L'exemple des pays de la Loire », *Revue française de science politique*, 1966, vol. 16, n° 3, p. 472- 492.

BODINEAU Pierre, *Les conseils économiques et sociaux*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.

BOWLER Shaun et FARRELL David M., « The Organizing of the European Parliament: Committees, Specialization and Co-ordination », *British Journal of Political Science*, 1995, vol. 25, n° 02, p. 219- 243.

BRUN Raphael, « Les comités économiques et sociaux régionaux face à la décentralisation », *Annuaire des collectivités locales*, 1987, vol. 7, n° 1, p. 13- 35.

CAZALS Marie DE, « Les conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et l'enjeu de la coopération décentralisée », *Revue générale des collectivités territoriales*, septembre 2013, n° 53, p. 66.

CESER AQUITAINE, *Les dynamiques territoriales en Aquitaine à l'horizon de 2025*, Bordeaux, 2013.

CESER AQUITAINE, *Le mémento du conseiller 2012*, Bordeaux, CESER Aquitaine, 2012.

CESER AQUITAINE, *L'eau en Aquitaine à l'Horizon de 30 ans : six scénarios pour 2041*, Bordeaux, 2011.

CESER AQUITAINE, *Attractivité de l'enseignement supérieur et de la recherche pour le développement de l'Aquitaine*, Bordeaux, 2010.

CESER AQUITAINE, *Identités Aquitaines à l'Horizon de 30 ans : Six scénarios pour 2039*, Bordeaux, 2009.

CESER AQUITAINE, *L'activité des aquitains à l'horizon de 30 ans*, Bordeaux, 2007.

CESER BRETAGNE, *De la démocratie participative à la participation démocratique : le rôle du Conseil économique et social dans la démocratie régionale*, Rennes, 2007.

CESER DE FRANCE, *Les CESER ont 40 ans*, Paris, 2012.

CESER MIDI-PYRENEES, *Vouloir la prospective en région Midi-Pyrénées*, Toulouse, 2005.

CESER RHONE-ALPES, *Guide méthodologique d'élaboration d'un avis ou d'une contribution*, Lyon, 2011.

CHARVOLIN Florian, *L'invention de l'environnement en France : chroniques anthropologiques d'une institutionnalisation*, Paris, La Découverte, 2003.

CHATRIOT Alain, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique, 1924-1940*, Paris, la Découverte, 2002, 419 p.

CHATRIOT Alain, « Les 40 heures au Conseil national économique : négociateur pour construire le droit du travail - Cairn.info », *Cahiers Jaurès*, 2002, vol. 3-4, n° 165-166, p. 39- 56.

CHATRIOT Alain, « Les apories de la représentation de la société civile. - Cairn.info », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 3, n° 71, p. 535- 555.

CHATRIOT Alain et LEMERCIER Claire, « Corps intermédiaires » dans Christophe Prochasson et Vincent Duclert (eds.), *Dictionnaire critique de la République*, Paris, Flammarion, 2002, p. 691- 698.

CHEVALLIER Jacques, « La réforme régionale » dans Jacques Chevallier (ed.), *Le pouvoir régional*, Paris, Presses universitaires de France, 1982, p. 109- 185.

COMET Catherine et FINEZ Jean, « Le cœur de l'élite patronale », *Sociologies pratiques*, 16 novembre 2010, vol. 21, n° 2, p. 49- 66.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *La place des femmes dans les lieux de décision : promouvoir la mixité*, Paris, 2007.

COSTA Olivier et KERROUCHE Eric, « Representative roles in the French National Assembly: The case for a dual typology? », *French Politics*, septembre 2009, vol. 7, n° 3-4, p. 219- 242.

CRESAL, *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*, Actes de la table ronde organisée par le CRESAL (Centre de Recherches et d'Etudes Sociologiques Appliquées de la Loire) à Saint-Étienne les 14 et 15 mars 1985., Saint Etienne, CRESAL, 1985, 422 p.

CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'Acteur et le système, Les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil, 1977.

CURTIN Deirdre, « Private Interest Representation or Civil Society Deliberation? A Contemporary Dilemma for European Union Governance », *Social & Legal Studies*, 3 janvier 2003, vol. 12, n° 1, p. 55- 75.

DELAIRE Yves, *Le comité économique et social d'Auvergne (19974-1981)*, Faculté de droit et de science politique, Université de Clermont-Ferrand I, Clermont-Ferrand, 1982.

DEMAZIERE D et LIDEC P LE, « Le travail politique », *Sociologie du travail*, avril 2008, vol. 50, n° 2.

DIMAGGIO Paul et POWELL Walter, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, 486 p.

DOUILLET Anne-Cécile et DE MAILLARD Jacques, « Les comités d'experts : une ressource institutionnelle pas toujours maîtrisée. », *Politique européenne*, 2010, vol. 32, n° 3, p. 77- 98.

DUBAR Claude, TRIPIER Pierre et BOUSSARD Valérie, *Sociologie des professions*, Paris., A. Colin, 2011.

DUFOUR Stéphane, *L'enquête de terrain en sciences sociales : l'approche monographique et les méthodes qualitatives. bibliographie annotée*, Montréal., Éd. Saint-Martin, 1991.

DURAN Patrice, *Penser l'action publique.*, LGDG., Paris, (coll. « Droit et société »), 1999, 212 p. p.

EVEN Alain, « Edito », actes du colloque Les CESER ont 40 ans organisé le 12 novembre 2012 par CESER de France, Paris, 2012.

FRANÇOIS Abel et GROSSMAN Emiliano, *Qui sont les députés français de la Ve République ? - La Vie des idées*, <http://www.laviedesidees.fr/Qui-sont-les-deputes-francais-de.html>, consulté le 26 octobre 2014.

FRANÇOIS Bastien, *Le régime politique de la Ve République*, Paris, Éd. la Découverte, 1998.

GARDON Sébastien et VERDIER Eric, « Entre travail politique et action administrative : les directions générales des services en régions », *Formation emploi*, 2013, n° 121, p. 61- 82.

GAUZELIN Pierre, *Le Fonctionnement des comités économiques et sociaux régionaux*, Paris, Direction des Journaux officiels, 1985.

GAYON Vincent, *L'OCDE au travail : contribution à une sociologie historique de la « coopération économique internationale » sur le chômage et l'emploi (1970-2010)*, Université Paris-Dauphine, Paris, 2010.

GILLES Tanguy, « Le conseil économique et social régional: Des avis grassement rémunérés », *L'express*, 3 oct. 2002.

GOHIN Olivier, « Les comités économiques et sociaux régionaux », *Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger*, mars 1988, p. 499- 550.

GOURGUES Guillaume, *Le consensus participatif. Les politiques de la démocratie dans quatre régions françaises.*, IEP Grenoble, Grenoble, 2010, 1181 p.

GOURGUES Guillaume, « Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux et la démocratie participative : rouages et mécaniques d'une définition de la continuité démocratique », *Pouvoirs locaux*, 2009, IV, n° 83, p. 21- 26.

GREENWOOD Justin, *Interest Representation in the European Union 2ed*, 2ème édition., Londres, Palgrave Macmillan, 2007, 272 p.

GREMION Catherine, « Les décentralisateurs déstabilisés », *Pouvoirs*, avril 1989, n° 49, p. 81- 92.

GREMION Pierre, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil (coll. « Collection Sociologie »), 1976, 1 vol. (477 p.) ; 21 cm p.

GREMION Pierre et WORMS Jean-Pierre, *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, Editions du CNRS, 1968, 260 p.

GROSSMAN Emiliano et SAURUGGER Sabine, « Les groupes d'intérêt au secours de la démocratie ? », *Revue française de science politique*, 15 avril 2006, vol. 56, n° 2, p. 299- 321.

GROUX Guy, MERIAUX Olivier et DUCLOS Laurent, *Les nouvelles dimensions du politique : relations professionnelles et régulations sociales*, Paris, LGDJ, 2009, 307 p.

GUILLAUME Cécile et POCHIC Sophie, « Un engagement incongru ? », *Revue française de science politique*, 24 juin 2009, vol. 59, n° 3, p. 535- 568.

HASSENTEUFEL Patrick, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'Etat en interaction », *Pouvoirs*, septembre 1995, n° 74, p. 155- 168.

HAYWARD Jack, « Incorporer la périphérie : l'essor et la chute de la régionalisation fonctionnelle en France », *Pouvoirs*, 1981, n° 19, p. 103- 118.

HAYWARD Jack, *Planning, politics and public policy : the British, French and Italian experience*, London, Cambridge university press, 1975, XIII-496 p. p.

HRABANSKI Marie, « Les groupes d'experts de la DG agri : diversité des usages de l'expertise et socialisation aux normes d'action publique de l'Union européenne », *Politique européenne*, 3 février 2011, vol. 32, n° 3, p. 99- 123.

JOBERT Annette, « Quelle régulation pour l'espace territorial ? », *Recherches*, 1 janvier 2003, vol 8, p. 135- 146.

JOBERT Annette, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Paris, Octarès, 2000.

KEATING Michael, « Capacité Politique » dans Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole (eds.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011, p. 52- 57.

KEATING Michael, PAUL CAIRNEY, et AND EVE HEPBURN, « Territorial policy communities and devolution in the UK », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2009, vol. 2, n° 1, p. 51- 66.

KERROUCHE Éric et BEHM Anne-Sophie, « Les anonymes de la République », *Pôle Sud*, 1 décembre 2013, vol. 39, n° 2, p. 127- 140.

LAGROYE Jacques « On ne subit pas son rôle. Entretien avec Jacques Lagroye », *Politix*, 1997, vol. 10, n° 38, p. 7- 17.

LE GALES Patrick, « Gouvernement et gouvernance des régions, faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations » dans Patrick Le Galès et Christian Lequesne (eds.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 302.

LEMERCIER Claire, « Les carrières des membres des institutions consulaires parisiennes au xixe siècle », *Histoire & mesure*, 15 juin 2005, Vol. XX, n° 1, p. 59- 95.

LEMERCIER Claire et OLLIVIER Carine, « Décrire et compter », *Terrains & travaux*, 30 novembre 2011, vol. 19, n° 2, p. 5- 16.

LEMERCIER Claire et ZALC Claire, *Méthodes quantitatives pour l'historien*, Paris, La Découverte, 2007, 128 p.

LEMERCIER Claire, ZALC Claire et OLLIVIER Carine, « Articuler les approches qualitatives et quantitatives. Plaidoyer pour un bricolage raisonné » dans Moritz Hunsmann et Sébastien Kapp (eds.), *Devenir chercheur. Ecrire une thèse en sciences sociales*, Paris., Éd. de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2013.

LENDARO Annalisa, « La Région comme intermédiaire dans les régulations de branche en France et en Italie. Le cas du ciblage des travailleurs immigrés dans le bâtiment », *Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy*, 1 novembre 2013, n° 48.

MAGNETTE Paul et REMACLE Eric, *Le nouveau modèle européen. Volume 1, Institutions et gouvernance*, s.l., Ed. de l'Université de Bruxelles, 2000.

MAMADOUH Virginie et RAUNIO Tapio, « The Committee System: Powers, Appointments and Report Allocation », *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 1 avril 2003, vol. 41, n° 2, p. 333- 351.

MANIN Bernard, « Délibération et discussion », *Swiss Political Science Review*, 2004, vol. 10, n° 4, p. 180_192.

MANIN Bernard, *Principes du gouvernement représentatif*, [Paris], Flammarion, 1996.

MANIN Bernard « L'idée de démocratie délibérative dans la science politique contemporaine. Introduction, généalogie et éléments critiques. Entretien avec Bernard Manin », *Politix*, 2002, vol. 15, n° 57, p. 37- 55.

MARITON Hervé : « Il faut supprimer le Conseil économique et social », *Le Figaro*, 2 nov. 2010.

MEIMON Julien, « Sur le fil. La naissance d'une institution » dans Jacques Lagroye et Michel Offerlé (eds.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

MENY Yves, « La légitimation des groupes d'intérêt par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, 1986, n° 39, p. 99- 110.

MENY Yves, « La dynamique politique de la régionalisation », *Cahiers de recherche sociologique*, 1985, vol. 3, n° 1, p. 25- 54.

MERIAUX Olivier, « Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique » dans Bernard Jouve, Philippe Warin et Vincent Spenlehauer (eds.), *La région, laboratoire politique : une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2000.

MICHEL Hélène, « La « société civile » dans la « gouvernance européenne » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1 avril 2007, vol. 166-167, n° 1, p. 30- 37.

MICHEL Hélène, *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne : Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg, PU Strasbourg, 2006, 351 p.

MORVAN Yves, « La Prospective Territoriale en Région : le cas du CESER de Bretagne », *Prospective des Territoires, Territoires 2030*, 2006, n° 3, p. 61- 69.

NAVARRO Julien, « Les rôles au Parlement européen », *Revue française de science politique*, 24 juin 2009, vol. 59, n° 3, p. 479- 506.

NAY Olivier, « Pour une sociologie des pratiques d'assemblée : note sur un champ de recherche quelque peu délaissé », *Sociologie du travail*, 2003, vol. 45, p. 537- 554.

NAY Olivier, *La région une institution. La représentation le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'harmattan, 1997, 377 p.

NAY Olivier, « L'institutionnalisation de la région comme apprentissage des rôles. Le cas des conseillers régionaux », *Politix*, 1997, vol. 10, n° 38, p. 18- 46.

NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions » dans Olivier Nay et Andy Smith (eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 1- 21.

NAY Olivier et SMITH Andy, *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, 237p.

NAY Olivier et SMITH Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions » dans Olivier Nay et Andy Smith (eds.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, p. 1- 21.

NEGRIER Emmanuel, « Échange politique territorialisé et intégration européenne » dans Richard Balme, Albert Mabileau et Alain Faure (eds.), *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 486.

OFFERLE Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrestien, 1998.

PABOEUF Luc, « La démocratie ou la construction dialogique du sens, préface » dans Patrick Moquay et Jacques Palard (eds.), *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, Éditions confluences., Bordeaux, Conseil économique et social régional d'Aquitaine, 2009, p. 11- 16.

PALARD Jacques, « Mandat professionnel et engagement politique. La représentation agricole au Conseil régional d'Aquitaine », *Politix*, 1991, vol. 4, n° 15, p. 73- 77.

PALARD Jacques, *L'identité régionale : l'E.P.R. et l'intégration régionale en Aquitaine*, Bordeaux, Institut d'études politiques, Centre d'étude et de recherche sur la vie locale, 1983, 168 p.

PALARD Jacques et MOQUAY Patrick, *La société régionale en dialogue : le Conseil économique et social d'Aquitaine. 1974-1989 : l'innovation apprivoisée*, Éditions confluences., Bordeaux, Conseil économique et social régional d'Aquitaine, 2009, 197 p.

PASQUIER Romain, *La capacité politique des régions : une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004.

PASQUIER Romain, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », *Revue française de science politique*, 2003, vol. 53, n° 1, p. 101- 125.

PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien et COLE Alistair, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Références »), 2011.

PASSERON Jean-Claude, REVEL Jacques et THOMAS Yan, *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2005.

PUEL Bertrand, « Le Conseil Economique et Social Régional : quel rôle dans l'évaluation et la démocratie participative ? » dans Jacques-Henri Jacot et Annie Fouquet (eds.), *Le citoyen, l'élus et l'expert : pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 2009.

QUANTIN Patrick et SMITH Andy, *Délibération et gouvernance : l'émergence d'une logique d'action*, Paris, L'Harmattan, 2012, 274 p.

QUERMONNE Jean-Louis, « Vers un régionalisme « fonctionnel » ? », *Revue française de science politique*, 1963, vol. 13, n° 4, p. 849- 876.

RICHARDSON Jeremy John et MAZEY Sonia, *Lobbying in the European Community*, s.l., Oxford University Press, 1993.

RISSE Thomas, « “Let’s Argue!”: Communicative Action in World Politics », *International Organization*, 2000, vol. 54, n° 01, p. 1- 39.

RISSE Thomas et KLEINE Mareike, « Deliberation in negotiations », *Journal of European Public Policy*, 2010, vol. 17, n° 5, p. 708- 726.

ROBERT Cécile, « Les dispositifs d’expertise dans la construction européenne des politiques publiques : quels enseignements ? », *Education et sociétés*, 2012, vol. 29, n° 1, p. 57- 70.

ROBERT Cécile, « Les groupes d’experts dans le gouvernement de l’Union européenne. », *Politique européenne*, 3 février 2011, vol. 32, n° 3, p. 7- 38.

ROBERT Cécile, « Who are the European experts? Profiles, trajectories and expert ‘careers’ of the European Commission », *French Politics*, septembre 2010, vol. 8, n° 3, p. 248- 274.

ROSANVALLON Pierre, *La contre-démocratie : la politique à l’âge de la défiance*, Paris, Éd. du Seuil, 2008.

ROSANVALLON Pierre, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Éd. du Seuil, 2006.

ROSANVALLON Pierre, *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 2002.

ROZENBERG Olivier, « Présider par plaisir », *Revue française de science politique*, 24 juin 2009, vol. 59, n° 3, p. 401- 427.

SADRAN Pierre, « Les socialistes et la région », *Pouvoirs*, novembre 1981, n° 19, p. 139- 147.

SADRAN Pierre, « Les accommodements avec la loi de 1972 », *Les Cahiers de l’IFSA*, 1981.

SAURUGGER Sabine, *Européaniser les intérêts ? : les groupes d’intérêt économiques et l’élargissement de l’Union européenne*, s.l., L’Harmattan, 2004.

SCHMITTER Philippe C., « Still the Century of Corporatism? », *The Review of Politics*, 1974, vol. 36, n° 01, p. 85- 131.

SEARING Donald, *Westminster’s World : Understanding Political Roles*, Cambridge, Harvard University Press, 1994.

SILVERA Rachel, « Le défi de l’égalité hommes/femmes dans le syndicalisme », *Mouvements*, 15 janvier 2006, vol. 43, n° 1, p. 23- 29.

SMETS et WINAND, « A la recherche d'un modèle européen de la représentation des intérêts » dans Magnette Paul et Remacle Eric, *Le nouveau modèle européen*, Edition de l' Université Bruxelles, Bruxelles, 2010, 256p

SOMMIER Isabelle, *Le renouveau des mouvements contestataires : à l'heure de la mondialisation*, Paris, Flammarion, 2003, 342 p.

THATCHER Mark et GALES Patrick LE, *Les réseaux de politique publique: Débat autour des policy networks*, Paris, Editions L'Harmattan, 2000, 274 p.

THERY Irène, « Expertises de service, de consensus, d'engagement : essai de typologie de la mission d'expertise en sciences sociales », *Droit et société*, 1 juin 2005, vol. 60, n° 2, p. 311- 327.

VEITL Philippe, « Faire une autre France. La politique de régionalisation d'Étienne Clémentel à la fin de la première guerre mondiale » dans Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer et Philippe Warin (eds.), *La région, laboratoire politique*, Recherches., Paris, La Découverte, 2001, p. 97- 112.

ZONABEND Françoise, « Du texte au prétexte », *Études rurales*, 1 janvier 1985, n° 97-98, p. 33- 38.

Table des Encadrés

Encadré 1 : Les cas particuliers : Corse, Outre-mer et Ile-de-France.....	88
Encadré 2 : Le cycle d'élaboration des avis	111
Encadré 3 : Réalisation d'un rapport d'auto-saisine	117
Encadré 4 : Combien coûte un CESER ?.....	124
Encadré 5 : Analyse longitudinale des arrêtés de composition en Aquitaine.....	180
Encadré 6 : Etude longitudinale des avis, rapports, contributions et études des CES Aquitains depuis 1995.....	320

Table des Figures

Figure 1 : Liste des organismes représentés par deux conseillers ou plus (hors accords).....	185
Figure 2 : Carte de l'ACM.....	231

Table des Graphiques

Graphique 1 : Evolution des effectifs de l'assemblée socioprofessionnelle en Aquitaine.....	181
Graphique 2 : Evolutions du nombre d'organismes représentés par collèges.....	183
Graphique 3 : Répartition des sièges par groupes et par collèges dans la mandature 2007-2013	184
Graphique 4 : Evolution de la parité dans les CES d'Aquitaine.....	193
Graphique 5 : Part des femmes par collèges dans les mandatures d'Aquitaine....	196
Graphique 6 : Rang du nombre de mandats effectués par mandature en Aquitaine	200
Graphique 7: Répartition des suffrages en séance plénière (1995-2013)	282
Graphique 8 : Nombre de textes émis (rapports et avis) par année civile dans les CES en Aquitaine.....	321
Graphique 9 : Evolution du nombre de documents émis sur les mandatures 1995,2001 et 2007, par format.....	323

Table des Schémas

Schéma 1 : Les étapes de la procédure de nomination au CESER	163
Schéma 2 : Les négociations multi-niveaux de la composition des CESER.....	176
Schéma 3 : Les différentes instances de travail du CESER Aquitaine	211
Schéma 4 :Le cumul des mandats des conseillers du CESER dans les arènes de régulation politique régionale.....	242
Schéma 5: Le CESER, arène secondaire de l'intermédiation	249
Schéma 6 : Séquence des travaux de contribution et d'avis dans les commissions du CESER Rhône-Alpes.....	269
Schéma 7: Les étapes de l'élaboration d'un avis ou d'un rapport au CESER Aquitaine.....	273

Table des Tableaux

Table 1 : Variables de l'analyse des correspondances multiples	229
Table 2: Répartition des textes adoptés à l'unanimité en fonction du nombre d'abstentions entre 1995 et 2013 au CESER Aquitaine	283
Table 3 : Répartition des textes adoptés à l'unanimité, en fonction du nombre d'abstentions et du type de format entre 1995 et 2013 au CESER Aquitaine.....	283
Table 4: Les profils des Présidents de commission permanente au CESER	296
Table 5 : Développement des logiques de conséquence, des logiques de conformité et des logiques de conséquences dans les commissions permanentes des CESER	310

Table des annexes

ANNEXE 1 : LISTE DES ENTRETIENS	364
ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE ELECTRONIQUE	366
ANNEXE 3 : PRESENTATION DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES SOCIODEMOGRAPHIQUES DE LA POPULATION ENQUETEE	373
ANNEXE 4 : CALCULS DE L'INERTIE, DES CONTRIBUTIONS ABSOLUES ET DES COSINUS CARRES DE L'ANALYSE DES CORRESPONDANCES MULTIPLES (ACM)	375
ANNEXE 5 : DES COMITES ECONOMIQUES ET SOCIAUX AUX CONSEILS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET ENVIRONNEMENTAUX REGIONAUX.....	377
ANNEXE 6 : COMPOSITION NOMINATIVE DU CESER AQUITAINE ...	379

Annexe 1 : Liste des entretiens

Les entretiens semi-directifs ont été menés d'une part avec des conseillers du CESER aquitaine, d'autre part avec les personnels permanents des CESER et les directeurs des services dans quatre Régions.

Ils ont été conduits avec les chargés de mission du CESER Aquitaine, les directeurs ou secrétaires permanents du CESER Aquitaine, Rhône-Alpes, Bretagne et Centre, ainsi qu'avec les Présidents des CESER Aquitaine, Bretagne et Rhône-Alpes.

Au total, douze individus ont été interrogés :

5 chargés de mission

4 Directeurs de CESER

3 Présidents de CESER

Les conseillers Aquitains ont été interrogés sur la base d'une grille générale établie sur la base des résultats intermédiaires de l'enquête en ligne réalisée auprès de la totalité des membres de l'assemblée. Ces conseillers ont été choisis de façon à partir de certaines des variables du questionnaire, listées dans le tableau ci-dessous

	Collège	Fonction exercée au CESER	Ancienneté à l'assemblée	Exercice d'un mandat politique	Autre variable
A. CUERQ	1	Rapporteur et candidat à l'élection du bureau			
JP. LEROY	1		Nouvel entrant		
JL. MASSOULES	1		Nouvel entrant		
G. ROGERS	1		Nomination ancienne		Première femme nommée à l'assemblée
Y. RATEL	1	Ancien Président de commission			
JP. LONGE	1	Membre du bureau			Nouvel élu du bureau
P. CRUEGE	1	rapporteur général			Rédacteur des avis « budgétaires »

B. GAMBIER	2				
M. FOURCADE	2	Président de commission			Ancien Directeur général des services administratifs de la Région
P. MILLEPIED	2	Présidente de commission			
J. BRET	2	Vice-présidente de commission			
P. DESPUJOLS	2	Membre du Bureau	Nomination ancienne	oui	
P. DAVANT	3	Secrétaire du Bureau	Nomination ancienne		
M. MARUEJOULS	3	Rapporteuse		oui	
J. PERE	3		Nomination ancienne		
JM. GAUTHERON	3	Rapporteur général			
P. LANGRAND	3		Nouvel entrant		Ancien Directeur de cabinet d'Alain Rousset à la Mairie de Pessac
S. JAVALOYES	3	Rapporteur			
H. MARTIN	3				
S. LATXAGUE	3		Nouvel entrant		Représentant de l'environnement nommé au titre de la dernière réforme de composition
JM. UHALDEBORD E	3				
N. DELATTRE	3			oui	
E. ROUX	3				
G. ELBAZE	3		Nouvel entrant	oui	
M. EVRARD	3		Nouvel entrant		Représentant de l'environnement nommé au titre de la dernière réforme de composition
H. FALL	PQ	Membre du Bureau		oui	
P. DELFAUD	PQ	Président de la Section			ancien rapporteur

PQ : Personnalité Qualifiée

Collège 1 : Activités non-salariées

Collège 2 : Organisations représentatives des salariés

Collège 3 : Organismes et associations participant à la vie collective de la Région

Annexe 2 : Questionnaire électronique

Ce questionnaire a été administré par voie électronique aux 119 conseillers du CESER Aquitaine. Ci-dessous sont reproduites les questions telles qu'elles ont été présentées sur le formulaire électronique que les conseillers ont rempli :

Informations générales

Êtes-vous?

☐ Un homme ☐ Une femme

Quelle est votre date de naissance (MM/AAAA)?

Quelle est votre commune de résidence ? (Indiquez uniquement le code postal)

Quel est votre niveau de diplôme le plus élevé ?

☐ Aucun	☐ BEP/CAP	☐ Diplôme de niveau bac +2 (BTS, IUT, DEUG)	☐ Diplôme de niveau Bac +4 (Maitrise, dipl. école)	☐ Diplôme supérieur à Bac +5 (Doctorat, etc.)
☐ CEP/BEPC	☐ Bac ou équivalent	☐ Diplôme de niveau Bac +3 (Licence, dipl. école)	☐ Diplôme de niveau Bac +5 (DEA, DESS, Master, dipl. école)	

Quelle est votre situation professionnelle principale ?

☐ En activité professionnelle ☐ Retraité(e) ☐ Sans activité professionnelle ☐ Autre situation

Si 'Autre situation', précisez :

Quel est (ou était) votre statut d'emploi ?

☐ Indépendant ☐ Fonctionnaire ☐ Salarié en CDD
☐ Chef d'entreprise ☐ Salarié en CDI ☐ Autre statut

Quelle est (ou était) votre activité professionnelle principale (Soyez le plus précis possible: métier, domaine d'activité, entreprise, institution, grade, etc.)?

Dans quelle commune pratiquez-vous (ou pratiquiez-vous) principalement votre activité professionnelle? (Indiquez le code postal)

Votre nomination au CESER

On distingue votre rôle de CONSEILLER (votre mandat au CESER), votre rôle de REPRESENTANT issu d'un ORGANISME (votre activité dans le syndicat, l'association, l'organisme consulaire que vous représentez) et votre ACTIVITE PROFESSIONNELLE.

Dans quel collège siégez-vous au CESER?

- ☐ Collège 1
 ☐ Collège 2
 ☐ Collège 3
 ☐ Personnalité Qualifiée

Combien de sièges ont été attribués à l'organisme que vous représentez?

- ☐ 1
 ☐ Entre 2 et 10
 ☐ Plus de 10

Avec les autres représentants de votre organisme, échangez-vous à propos de vos activités au CESER ?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Si 'oui', échangez-vous :

- ☐ Oralement, De façon informelle
 ☐ Par email et téléphone
 ☐ Lors de réunions organisées au sein de votre organisme
 ☐ Lors de réunions organisées au CESER
 ☐ Autre

Si 'autre', précisez :

A quelle fréquence ont lieu ces échanges:

	Plusieurs fois par jour	Tous les jours	Plusieurs fois par semaine	Une fois par semaine	Moins d'une fois par semaine
dans les deux semaines précédant une plénière?	☐	☐	☐	☐	☐
dans la semaine suivant une plénière?	☐	☐	☐	☐	☐
le reste du temps?	☐	☐	☐	☐	☐

De quand date votre première nomination au CESER (ou précédemment au Comité Economique et Social Régional, ou à la Commissions de Développement Economique Régional -CODER) ?

- ☐ 1973
 ☐ 1982
 ☐ 1995
 ☐ 2007
☐ 1979
 ☐ 1989
 ☐ 2001
 ☐ En cours de mandature

Si vous avez été nommé(e) en cours de mandature, précisez la date (AAAA) :

Combien de mandats avez-vous effectués au CESER (en comptant votre mandat actuel, mandats consécutifs ou non) ?

Briguez-vous un nouveau mandat de conseiller lors du renouvellement de l'assemblée (en considérant que le(s) siège(s) dévolu(s) à votre organisme soit conservé dans la composition future)?

- ☐ Oui
 ☐ Non
 ☐ Ne se prononce pas

Avant votre nomination, connaissiez-vous les fonctions d'un CESER?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Avant votre nomination, aviez-vous déjà rencontré au moins une fois un conseiller du CESER?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Cette rencontre a-t-elle eu lieu :

☐ Dans le cadre de mon activité professionnelle	☐ Dans le cadre de l'organisme que je représente	☐ Dans le cadre de mes autres activités associatives ou politiques	☐ Dans le cadre amical ou familial	☐ Autre

Si 'autre', précisez :

Pouvez-vous citer le nom de la personne qui occupait votre siège avant votre nomination?

- ☐ Oui
 ☐ Non
 ☐ L'organisme au titre duquel je siège n'avait pas de conseiller avant moi

L'avez-vous rencontré(e)?

- ☐ Jamais
 ☐ Une seule fois
 ☐ Souvent

Dans quel cadre avez-vous rencontré votre prédécesseur ?

- ☐ Dans le cadre de votre organisme
 ☐ Dans le cadre professionnel
 ☐ Dans le cadre privé
 ☐ Autre

Si 'Autre', précisez :

Avant votre nomination, aviez-vous déjà pris connaissance d'un rapport ou avis du CESER?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Votre désignation comme conseiller(e) au CESER a-t-elle fait l'objet d'une élection dans l'organisme que vous représentez?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Y avait-il plusieurs candidats?

- ☐ Oui
 ☐ Non

En tant que représentant(e) de votre organisme, occupez-vous d'autres fonctions ou mandats en dehors du CESER (au sein d'une instance paritaire par exemple) ?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Si 'oui', pouvez-vous préciser en étant le plus exhaustif possible (nom de l'instance, régionale ou non, etc.)

En dehors de votre organisme, occupez-vous d'autres fonctions ou mandats (responsabilités associatives, mandat de conseiller municipal, activités dans un parti politique, etc.)?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Si 'oui', pouvez-vous préciser en étant le plus précis possible (titre, fonction, nom de l'organisation, lieu, etc.)

Votre activité de conseiller au CESER

On distingue votre rôle de CONSEILLER (votre mandat au CESER), votre rôle de REPRESENTANT issu d'un ORGANISME (votre activité dans le syndicat, l'association, l'organisme consulaire que vous représentez) et votre ACTIVITE PROFESSIONNELLE.

A combien de demi-journées par mois en moyenne estimez-vous votre temps de présence au CESER?

Combien de temps consacrez-vous à votre activité de représentant en général, par rapport à votre activité professionnelle?

- ☐ Moins de 25% de mon temps de travail
 ☐ Entre 25 et 50% de mon temps de travail
 ☐ Entre 50 et 75% de mon temps de travail
 ☐ Plus de 75% de mon temps de travail

Participez-vous aux travaux :

- ☐ D'une commission
 ☐ D'une section
 ☐ D'un groupe de travail
 ☐ D'un GIA
 ☐ Autre

Si 'autre', précisez :

Etes vous membre de la section Veille et Prospective?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Au sein du CESER, occupez-vous une fonction en plus de votre activité de conseiller(e) (président(e) de commission, rapporteur(e)...)?

- ☐ Oui
 ☐ Non

Si 'oui', précisez :

- ☐ Président(e) de commission ou section
 ☐ Président(e) de groupe
 ☐ Secrétaire de commission ou section
 ☐ Membre de section
☐ Vice-président(e) de commission ou section
 ☐ Rapporteur(e) général(e)
 ☐ Membre du bureau
 ☐ autre

Si 'autre', précisez :

Avez-vous déjà été rapporteur(e) de façon ponctuelle sur un avis ou rapport (sans être le rapporteur général d'une commission) ?

- ☐ Oui une fois
 ☐ Oui plusieurs fois
 ☐ Non jamais

Dans la mandature actuelle (depuis 2007), avez-vous déjà :			
	Oui une fois	Oui plusieurs fois	Non jamais
pris la parole en séance plénière?	☐	☐	☐
déposé un amendement (individuellement ou collectivement)?	☐	☐	☐
choisi de vous abstenir sur un avis ou un rapport?	☐	☐	☐
voté contre un avis ou un rapport?	☐	☐	☐

Combien de conseiller(e)s de cette mandature pouvez-vous identifier par leur nom?				
☐ Tou(te)s ou presque	☐ Plus de la moitié d'entre eux/ elles	☐ Moins de la moitié d'entre eux/ elles	☐ Moins d'une dizaine	☐ Aucun(e)

Plus précisément, connaissez-vous la fonction et/ou l'organisme des conseiller(e)s actuels?				
☐ Pour tou(te)s ou presque	☐ Pour plus de la moitié d'entre eux / elles	☐ Pour moins de la moitié d'entre eux / elles	☐ Pour moins d'une dizaine	☐ Pour aucun(e)

Par ailleurs, connaissez-vous des éléments personnels les concernant (situation familiale, lieu de naissance, loisirs...)				
☐ Pour tou(te)s ou presque	☐ Pour plus de la moitié d'entre eux / elles	☐ Pour moins de la moitié d'entre eux / elles	☐ Pour moins d'une dizaine	☐ Pour aucun(e)

Hors du CESER, rencontrez-vous des conseiller(e)s en exercice (à l'exception des conseillers issus de votre propre organisme)?	
☐ Oui	☐ Non

Si 'oui', ces échanges ont lieu :				
☐ Dans le cadre de mon activité professionnelle	☐ Dans le cadre de mon activité de représentant(e)	☐ Dans le cadre de mes autres activités associatives ou politiques	☐ dans le cadre amical ou familial	☐ Autre

Avec combien de conseiller(e)s ces échanges ont-ils lieu:			
	Un conseiller	Entre 1 et 5 conseillers	Plus de 5 conseillers
dans le cadre de mon activité professionnelle?	☐	☐	☐
dans le cadre de mon activité de représentant(e)?	☐	☐	☐
dans le cadre de mes autres activités associatives ou politiques?	☐	☐	☐
dans le cadre amical ou familial?	☐	☐	☐

Quelle est la fréquence de ces échanges :

	Plusieurs fois par mois	Moins d'une fois par mois	Moins d'une fois par an
dans le cadre de mon activité professionnelle?	☐	☐	☐
dans le cadre de mon activité de représentant(e)?	☐	☐	☐
dans le cadre de mes autres activités associatives ou politiques?	☐	☐	☐
dans le cadre amical ou familial?	☐	☐	☐

Votre opinion

Parmi les affirmations suivantes, quelles sont les 3 qui décrivent le mieux votre opinion personnelle (de la plus importante à la moins importante)? Etre conseiller au CESER, c'est :

☐ Aider les décideurs politiques à prendre des décisions mieux informées	☐ Défendre les idées / les personnes que je représente	☐ Participer au bon fonctionnement de la démocratie	☐ Prendre des responsabilités au sein de mon organisme
☐ Débattre et travailler avec des représentant(e)s de points de vue différents	☐ Se former sur une grande variété de sujets	☐ Faire connaître ou reconnaître l'organisme que je représente	☐ Mieux connaître les acteurs politiques et les dispositifs Régionaux

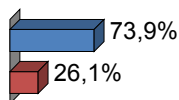
Pensez-vous que les 3 affirmations que vous avez sélectionnées ont été :

☐ Sélectionnées aussi par la plupart des conseiller(e)s	☐ Sélectionnées aussi par une minorité de conseiller(e)s	☐ Sélectionnées par aucun autre conseiller(e)	☐ Ne se prononce pas

Annexe 3 : Présentation des principales caractéristiques sociodémographiques de la population enquêtée

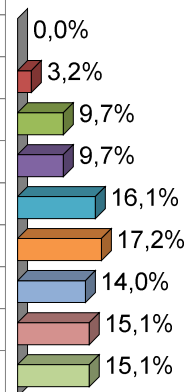
Sexe

	Nb	% cit.
Un homme	68	73,9%
Une femme	24	26,1%
Total	92	100,0%



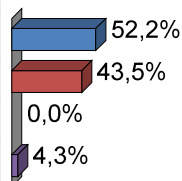
niveau de diplôme élevé

	Nb	% cit.
Aucun	0	0,0%
CEP/BEPC	3	3,2%
BEP/CAP	9	9,7%
Bac ou équivalent	9	9,7%
Diplôme de niveau bac +2 (BTS, IUT, DEUG)	15	16,1%
Diplôme de niveau Bac +3 (Licence, dipl. école)	16	17,2%
Diplôme de niveau Bac +4 (Maitrise, dipl. école)	13	14,0%
Diplôme de niveau Bac +5 (DEA, DESS, Master, dipl. école)	14	15,1%
Diplôme supérieur à Bac +5 (Doctorat, etc.)	14	15,1%
Total	93	100,0%



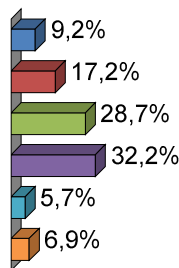
Activité

	Nb	% cit.
En activité professionnelle	48	52,2%
Retraité(e)	40	43,5%
Sans activité professionnelle	0	0,0%
Autre situation	4	4,3%
Total	92	100,0%



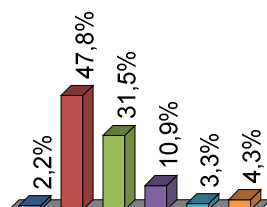
statut activité

	Nb	% cit.
Indépendant	8	9,2%
Chef d'entreprise	15	17,2%
Fonctionnaire	25	28,7%
Salarié en CDI	28	32,2%
Salarié en CDD	5	5,7%
Autre statut	6	6,9%
Total	87	100,0%

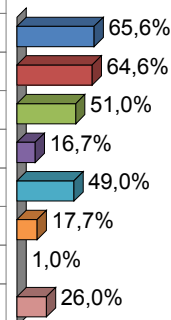
**1/2 journées de présence/mois**

Moyenne = 6,38 Ecart-type = 3,39

	Nb	% cit.
Moins de 3	2	2,2%
De 3 à 5	44	47,8%
De 6 à 8	29	31,5%
De 9 à 11	10	10,9%
De 12 à 14	3	3,3%
15 et plus	4	4,3%
Total	92	100,0%

**motivation**

	Nb	% obs.	Imp.
Aider les décideurs politiques à prendre des décisions mieux informées	63	65,6%	1,67
Débattre et travailler avec des représentant(e)s de points de vue différents	62	64,6%	1,27
Défendre les idées / les personnes que je représente	49	51,0%	1,07
Se former sur une grande variété de sujets	16	16,7%	0,31
Participer au bon fonctionnement de la démocratie	47	49,0%	0,88
Faire connaître ou reconnaître l'organisme que je représente	17	17,7%	0,33
Prendre des responsabilités au sein de mon organisme	1	1,0%	0,03
Mieux connaître les acteurs politiques et les dispositifs Régionaux	25	26,0%	0,40
Total	96		



Annexe 4 : Calculs de l'inertie, des contributions absolues et des cosinus carrés de l'analyse des correspondances multiples (ACM)

Les tableaux suivants présentent les calculs effectués à l'aide du logiciel XLStat dans le cadre de l'ACM.

Statistiques descriptives :

Variable	Modalités	Effectifs	%
1/2 journées de présence/mois	8 et plus	24	29,630
	de 4 à 8	44	54,321
	moins de 4	13	16,049
fonction au CESER	Non	61	75,309
	Oui	20	24,691
intervention en plénière	Non jamais	9	11,111
	Oui plusieurs fois	62	76,543
	Oui une fois	10	12,346
amendement	Non jamais	40	49,383
	Oui plusieurs fois	29	35,802
	Oui une fois	12	14,815

Inertie totale : 1,75

Valeurs propres et pourcentages d'inertie :

	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7
Valeur propre	0,399	0,303	0,255	0,253	0,221	0,183	0,136
Inertie (%)	22,772	17,324	14,595	14,438	12,653	10,455	7,763
% cumulé	22,772	40,095	54,690	69,128	81,782	92,237	100,000
Inertie ajustée	0,039	0,005	0,000	0,000			
Inertie ajustée (%)	67,982	8,712	0,090	0,022			
% cumulé	67,982	76,695	76,785	76,807			

Contributions (Variables)

			F1			F2		
	Poids	Poids (relatif)	contribution	coordonnée	cosinus carré	contribution	coordonnée	cosinus carré
1/2 journées de présence/mois 8 et plus	24	0,074	0,088	-0,688	0,199	0,005	-0,149	0,009
1/2 journées de présence/mois de 4 à 8	44	0,136	0,001	0,063	0,005	0,089	0,445	0,236
1/2 journées de présence/mois -moins de 4	13	0,040	0,112	1,056	0,213	0,201	-1,232	0,290
fonction CESER-Non	61	0,188	0,082	0,416	0,528	0,013	-0,145	0,064
fonction CESER-Oui	20	0,062	0,249	-1,269	0,528	0,040	0,442	0,064
intervention en plénière-Non jamais	9	0,028	0,165	1,540	0,297	0,180	1,400	0,245
intervention en plénière-Oui plusieurs fois	62	0,191	0,076	-0,398	0,517	0,000	0,003	0,000
intervention en plénière-Oui une fois	10	0,031	0,091	1,082	0,165	0,166	-1,279	0,230
amendement-Non jamais	40	0,123	0,065	0,459	0,206	0,135	0,576	0,323
amendement-Oui plusieurs fois	29	0,090	0,065	-0,536	0,160	0,170	-0,759	0,321
amendement-Oui une fois	12	0,037	0,005	-0,236	0,010	0,001	-0,084	0,001

Annexe 5 : Des Comités Economiques et Sociaux aux Conseils Economiques, Sociaux et Environnementaux régionaux

Extraits de la plaquette récapitulative du colloque « Les CESER ont 40 ans » organisé au Palais du Luxembourg par l'association CESER de France



De 24 régions de programme à 21 circonscriptions régionales

Lors de la mise en place des régions de programme en 1955, la Corse fait partie de la région « Provence et Corse » (elle le restera jusqu'en 1972), et l'on distingue une région des Alpes d'une région du Rhône. À ces 22 régions métropolitaines, il faut ajouter les 4 départements d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion) qui forment 1 programme d'action unique et l'Algérie. Cinq ans plus tard, les régions Alpes et Rhône sont fusionnées. Midi-Pyrénées perd deux départements : les Basses-Pyrénées intègrent l'Aquitaine, et les Pyrénées-Orientales la région Languedoc.



M. Pierre's
the most able

Inscription de la Région dans la Constitution

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dite « Acte II de la décentralisation » consacre l'organisation de la République décentralisée et fait entrer dans la Constitution la collectivité régionale aux côtés des communes et des départements, avec la modification de l'article 72.



Les comités économiques et sociaux envisagent l'après-16 mars

La loi Administration Territoriale de la République du 6 février, confirme la mission des comités économiques et change leur dénomination : les Comités deviennent des Conseils.

RÉGIONS

La loi « Démocratie de proximité et institutions locales » du 27 février 2002 crée un socle de droits nouveaux et introduit des améliorations pour l'exercice des fonctions de conseiller. De plus, désormais, ces derniers sont désignés par le préfet de région et non plus par décret.

La loi du 10 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, modifie la dénomination et la composition des CESR qui deviennent CESER, en confirmant leur compétence sur les questions environnementales et en accueillant de nouveaux acteurs régionaux de l'environnement et du développement durable, au sein du troisième collège.

RÉGIONALISATION:
Deuxième
acte aujourd'hui

ALLOUARD A NEW
CREATION DU DOWNTOWN
DE LA RUE SOCIAL

Courrier

Des Conseils économiques et sociaux plus représentatifs

**Le conseil économique et social
ne fera pas l'économie de la parité**

Annexe 6 : Composition nominative du CESER Aquitaine

Ces tables extraites du « *Mémento du conseiller* » présentent la liste des organismes représentés dans l'assemblée aquitaine, le nombre de sièges qu'elles ont obtenu et le nom des conseillers qu'elles ont désigné pour siéger, au moment de la conduite de l'enquête de terrain.

CESER AQUITAINE UNE ASSEMBLÉE DIALOGIQUE AU SERVICE DES AQUITAINS L'INSTITUTION			
ANNEXE A L'ARRÊTE MODIFICATIF DU 11 AVRIL 2012 COLLEGE 1 : ACTIVITES NON-SALARIEES 38 membres			
	Nbre de sièges	Mode de désignation	Nom du titulaire
Entreprises et activités industrielles	3	Par la Chambre régionale de commerce et d'industrie.	M. Yves BATEL M. Jean-Louis MASSOULES M. Patrick de STAMPA
	1	Par le MEDEF Aquitaine.	Mme D. GOURSOLLE-NOUHAUD
	2	Par l'Union régionale des petites et moyennes entreprises.	M. André GARRETTA M. Bertrand DEMIER
	1	Par le Centre des jeunes dirigeants d'entreprises.	M. Sébastien CLEMENT
	1	Par la Délégation de Bordeaux - Aquitaine des femmes chefs d'entreprises.	Mme Geneviève ROGERS
	1	Par l'Union française des industries pétrolières, l'Union des industries chimiques d'Aquitaine, EDF et GDF, après accord du MEDEF Aquitaine.	M. Antoine CUERO
	1	Par le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales, après accord du MEDEF Aquitaine.	M. Jean-René JECKO
	1	Par l'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie Aquitaine, après accord du MEDEF Aquitaine.	M. Gabriel MEYER
	1	Par la Fédération française du bâtiment - Aquitaine, après accord du MEDEF Aquitaine.	M. Michel CISLOTTO
	1	Par la Fédération des travaux publics d'Aquitaine, après accord du MEDEF Aquitaine.	M. Xavier DOUGNAC
	1	Par l'Association régionale pour le développement des industries alimentaires d'Aquitaine.	M. Jacques LOUGE
	1	Par l'Union des métiers de l'industrie hôtelière de la région Aquitaine.	M. Christian SAUVAGE
Métiers/artisanat	3	Par la Chambre régionale de métiers.	M. Maurice PRAUD M. Sauveur LAGOURGUE M. Philippe BAZZOLI
	2	Par l'Union professionnelle artisanale.	M. Didier GOURAUD M. Philippe RETOURS
Agriculture, filières agro-industrielles, sylviculture, pêche et conchyliculture	3	Par la Chambre régionale d'agriculture.	Mme Sabrina AUGIER M. Jean-Pierre GOTTY M. Dominique GRACIET
	1	Par la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles.	Mme M.-H. GILLET
	1	Par la Centre régional des jeunes agriculteurs.	M. Joël FRERET
	1	Par la Confédération paysanne.	M. Jean-Pierre LEROY
	1	Par la Fédération régionale des coopératives agricoles.	M. Claude BAILLI
	1	Par le Syndicat des sylviculteurs du sud-ouest.	M. Jean-Louis MARTRES
	1	Par la Fédération des industries du bois d'Aquitaine.	M. Jacques DUVERGÉ
	1	Par le Conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux, en accord avec le Conseil régional des vins d'Aquitaine.	M. Jacques BARRIERE
Services et activités libérales	3	A raison d'un siège pour l'Union nationale des associations de professions libérales et de deux sièges pour la Chambre nationale des professions libérales en assurant, par accord, la représentation de chacune des trois familles des professions libérales : professions de santé, professions judiciaires et juridiques, professions techniques et cadre de vie.	M. Bernard LE RAY M. Bernard PLEDIRAN M. Philippe CRUEGE
	1	Par le Comité régional des banques.	M. Joël MARCHAIS
	1	Par accord entre l'Union des syndicats et groupements d'employeurs représentatifs de l'économie sociale (USGERES) et l'Union des fédérations et syndicats nationaux d'employeurs sans but lucratif du secteur sanitaire, médico-social et social (UNIFED).	Mme E. BUINEAU-FOSSE
	1	Par le Comité régional des conseillers du commerce extérieur.	M. Michel TISSINIER
	1	Par accord entre les 4 organisations des transports routiers aquitains (Fédération Nationale des Transporteurs Routiers Aquitaine (FNTR), l'Union Régionale des Syndicats de Transporteurs Routiers Aquitaine (URISTRA), l'Union Nationale des Organisations Syndicales des Transporteurs Routiers Automobiles Aquitaine (UNOSTRA) et Transport Logistique de France Aquitaine (TLF), la Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF Direction régionale de Bordeaux, Réseau Ferré de France (RFF), les établissements publics ou organismes gestionnaires de plates-formes aéroportuaires ou portuaires.	M. Jacques BOSCO
38			

COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE		
CESER AQUITAINE UNE ASSEMBLÉE DU DIALOGUE AU SERVICE DES AQUITAINS L'INSTITUTION		
COLLEGE 2 : ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES DES SALARIÉS		
38 membres		
Nbre de sièges	Mode de désignation	Nom du titulaire
13	Par le Comité régional de coordination CGT.	Madame Dominique RABRE Madame Danielle BERNA Monsieur Luc CAJILLON Monsieur Michel FOURCADE Madame Valérie FREMONT Monsieur Bernard GAMBIER Monsieur Eric HALCAND Monsieur José HUICI Monsieur Luc PABCEUF Madame Laurence PLOCHET Monsieur Julien RUIZ Madame Françoise SARTHOU Monsieur Claude TRICSSOG
9	Par l'Union régionale CFDT.	Monsieur Joel ANDREU Monsieur Jean-Baptiste ETCHETO Madame Gisèle CHASTANET Madame Isabelle CHAMPION Monsieur Marc DESHAULT Monsieur Marc FERNANDES Monsieur Didier GUICHENAY Madame Martine DJOUKTCI Madame Patricia MILLEPIED
8	Par l'Union régionale CGT-FO.	Monsieur Pierre BARIANT Monsieur Jean-Louis BOST Madame Jacqueline BRET Monsieur Gilles BIZIAT Monsieur Christian MARY Monsieur Jacques PAULAT Monsieur Alain TESTON Monsieur Jean-Luc DENOPCES
3	Par l'Union régionale CFTC.	Monsieur Jean Jacques BONSERROLLE Monsieur Patrice BEUNARD Madame Anne-Marie CASTERA
2	Par l'Union régionale CEC.	Madame Roselyne MORUHAU Monsieur Patrick DEBAENE
2	Par l'UNSA.	Monsieur Philippe DESPLJOIS Monsieur Lionel CHATRU
1	Par la FSU.	Monsieur Alan REILLER
38		

CESER
AQUITAINE

 UNE ASSOCIATION DE DIALOGUE
 AU SERVICE DES AQUITAINS
 L'INSTITUTION

COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE

COLLEGE 3 : ORGANISMES ET ASSOCIATIONS PARTICIPANT A LA VIE COLLECTIVE DE LA RÉGION - 38 membres

	Nbre de sièges	Mode de désignation	Nom du titulaire
Organisations et associations qui participent à la vie collective de la Région	1	Par l'Union régionale des centres d'information sur les droits des femmes.	Mme Maguy MARUEJOLIS
	1	Par l'Union régionale des associations familiales.	Mme Marie Rose RASOTI
	1	Par l'Union régionale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales (URAPM).	M. Jacques PENE
	1	Par accord entre l'Union régionale des fédérations des clubs des aînés ruraux et les Organisations de retraités et personnes âgées siégeant dans les comités départementaux de retraités et personnes âgées.	M. Jean-Paul DUVAUCHELLE
	1	Par le Centre technique régional de la consommation.	Mme Arlette CAHAGNE
	1	Par accord entre la Caisse régionale d'assurance-maladie des travailleurs salariés, l'Union régionale de la mutualité agricole et les caisses d'allocation familiales.	M. Jacques FAURENS
	1	Par l'Union régionale de la mutualité d'Aquitaine.	M. Alain LUMAS
	1	Par l'Union régionale interfédérale des œuvres privées sanitaires et sociales.	M. Etie PEDRON
	1	Par la Fédération Hospitalière de France - Région Aquitaine (FHF-RA).	M. Alain HERAUD
	1	Par l'Association « visite des malades dans les établissements hospitaliers » (VMEH).	Mme Nathalie DELATTRE
	1	Par la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire d'Aquitaine	M. Gérard ELBAZE
	1	Par la Fédération des jeunes chambres économiques.	M. J.-M. GAUTHERON
	1	Par accord entre le Groupement aquitain des réseaux de l'insertion par l'activité économique (GARIE), l'Union régionale des associations intermédiaires et la Fédération régionale des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIC) et l'Union régionale des PLIE d'Aquitaine.	M. Pierre GIRY
	1	Par le Comité de Liaison des Acteurs de la Promotion (CLAP).	M. Lahbib MAJOURHOB
	2	Par accord entre les représentants des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche présents dans la région.	M. SINCANAVLOU M. J.-M. UHALDEBOROE
	1	Par accord entre l'Union régionale des fédérations des Parents d'Elèves de l'Enseignement Public (PEEP) et la Fédération des Conseils de Parents d'Elèves (FCPE).	M. Georges DUPON-LA-HITTE
	1	Par la Ligue aquitaine de l'enseignement.	M. André JOURDES
	2	Par le Conseil régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP).	M. Maurice TESTEMALE M. Yves LEPEL-COMTET
	1	Par le Comité régional olympique et sportif.	M. Jean-Claude L'ABADIE
	1	Par accord entre l'Institut culturel basque, l'Institut occitan et l'Association pour le lien interculturel, familial et social.	M. Sargi JAVALOYES
	1	Par le Réseau Aquitain Histoire Mémoire de l'immigration.	M. Manuel DIAS WAZ
	1	Par accord entre les associations suivantes : Librairie atlantique, Fédération régionale des exportants de cinéma, Association régionale des cinémas de proximité, CJA Aquitaine.	M. Henri MARTIN
	1	Par accord entre l'Association régionale musique et danse, le Réseau aquitain des musiques amplifiées, l'association musiques de nuit, et l'Association Carrefour de musiques traditionnelles.	M. Eric ROUX
	1	Par accord entre l'Association régionale des organismes HUM, les Comités interprofessionnels du logement et les Organismes d'habitat rural.	Mme Muriel BOULMIEF
	1	Par la Fédération régionale de la confédération nationale du logement.	M. Maurice FOURNOD
	1	Par la Société pour l'étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le sud-ouest (SEPANSO).	M. Pierre DAVANT
	1	Par accord entre le Parc naturel régional des Landes de Gascogne et le Parc naturel régional Périgord-Limousin.	Mme Sylvia WEBER
	1	Par la Fédération régionale de la chasse.	M. Michel-Daniel AMBLARD
	1	Par accord entre les fédérations départementales de la pêche.	M. Serge SIBUET LA FOURMI
	1	Par le Comité régional du tourisme.	M. Jean-Claude TESSIER
Associations et fondations œuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement et personnalités qualifiées	1	Par la Ligue de protection des oiseaux (LPO).	Mme Nathalie ROS
	1	Par le CFC Aquitaine - Union régionale.	M. Michel CYTARD
	1	Par Surfrider Foundation.	M. Stéphane LATXAGUE
	1	Par le Conservatoire régional d'espaces naturels d'Aquitaine.	Mme Eliane VILLAFRUELA
	2	Personnalités qualifiées.	M. Pierre LAMBRAND Mme Nathalie ASTASARAN
38			



COMPOSITION DE L'ASSEMBLÉE

RÉGION AQUITAINE



CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHES
SUR L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE
ET LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE

COLLEGE 4 : PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

5 membres

Nombre de sièges	Mode de désignation	Nom du titulaire
5	Par le Préfet de la région Aquitaine.	Madame Paulette LABATUT Madame Houria FALL-ABDEST Madame Christel GONTHIER Madame Françoise GADY-LAPROUZE Monsieur Pierre DELANOE

