

ST 27
**« RELATIONS INTERINSTITUTIONNELLES
ET ORDRE POLITIQUE »**

Claire Guichet, CERSA-CNRS/Paris-II Panthéon-Assas – claire.guichet@gmail.com

**Les Conseils économiques et sociaux,
des institutions conditionnées par les ordres politiques.**

Depuis la fin des années 1990, la participation des acteurs de la « société civile » est de plus en plus considérée comme l'un des éléments essentiels de la gouvernance des démocraties libérales, en particulier européennes.¹ Or, vingt-deux des vingt-huit Etats membres de l'Union européenne, ainsi que l'Union elle-même, disposent d'institutions dédiées aux dialogues social ou civil : les conseils économiques et sociaux (CES). Ces derniers ont en commun d'avoir une fonction consultative auprès des gouvernements ou des chambres parlementaires et d'avoir vocation à exprimer la position collective des organisations de la société civile, ou à minima des partenaires sociaux. Il est courant, notamment en France, de questionner l'intérêt de ces institutions en termes d'influence : « *au fait, à quoi sert, à qui sert cet organe apparemment consultatif ?* » interroge ainsi Michel Offerlé² au sujet du Conseil économique et social français. En Italie, la révision constitutionnelle en cours d'examen au Parlement prévoit d'ailleurs la suppression pure et simple du Consiglio Nazionale Economia e Lavoro (CNEL), qui faisait débat depuis des années, d'après la Ministre pour les réformes constitutionnelles et les relations avec le Parlement du Gouvernement Renzi.³ La faiblesse de l'influence des CES sur les décideurs leur est ainsi reprochée dans certains pays, ce qui mène certains législateurs à exiger leur suppression.

Pourtant, l'influence est une relation, qui en l'occurrence se construit au sein d'un ordre politique, entre les CES et les acteurs des processus de décision. Pour Irina Michalowitz, « *Influence may be understood as a weaker form of power. An actor is being persuaded to pursue a certain course of action, even if they initially did not wish to do so.* »⁴ Dans l'utilisation du terme de persuasion, il faut comprendre, à l'instar de la définition du pouvoir et de l'influence que l'on trouve dans les travaux de P. Bachrach et M. Baratz, que « *the threat of sanctions is what differentiates power from influence* ».⁵ Cette différenciation les amène à définir l'influence comme suit : « *One person has influence over another within a given scope to the extent that the first, without resorting to either a tacit or an overt threat of severe deprivations, causes the second to change his course of action* ».⁶ Admettre que les

¹ SMISMANS S., « Civil society in european institutional discourses », *Cahiers européens de Sciences Po*, n°4,

² OFFERLÉ M., *Sociologie des groupes d'intérêt*, 2^{ème} Edition, Montchrestien, Paris, 1998, p. 133.

³ Discours de Madame la Ministre Boschi au Sénat italien, 21 juillet 2014, [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.governo.it/Notizie/Palazzo%20Chigi/dettaglio.asp?d=76300>> (Consulté le 15 avril 2015).

⁴ MICHALOWITZ I. « What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU », *Journal of European Public Policy*, 14:1, 2007, pp. 132-151, p. 134.

⁵ BACHRACH P. et BARATZ M., « Decisions and Nondecisions : An analytical Framework », *The American Political Science Review*, Vol. 57, N°3 (Sep, 1963), pp. 632-643, p. 634.

⁶ BACHRACH P. et BARATZ M., *op. cit.*, p. 637.

CES ont une faible influence, c'est donc dire qu'ils ne parviennent pas à persuader les décideurs de suivre leurs recommandations.

On peut cependant s'étonner que dans cette relation d'influence, les CES soient considérés comme les seuls responsables de cet échec, qui suffirait à justifier leur inutilité et donc leur suppression.⁷ Bien d'autres institutions consultatives sont régulièrement ignorées dans leurs recommandations sans que pour autant leur existence n'en soit remise en cause. Au contraire, il n'est pas rare que les acteurs politiques soient amenés à devoir se justifier de décisions ou d'inactions allant à l'encontre des recommandations de certains organismes consultatifs. Pourtant, dans les Etats où les CES sont considérés comme peu influents, ce sont eux qui sont appelés à s'en expliquer. Dans certains cas, il est même fait état du faible nombre de saisines qui leurs sont attribuées comme d'une preuve de leur inutilité.

Est ainsi remise en cause la pertinence de leurs travaux et la représentativité de leur composition. Pourtant, les organisations qui sont représentées au sein des CES sont des groupes d'intérêt que l'on retrouve dans presque toutes les instances de consultation : syndicats, patronat, ONG... Dès lors on peut s'interroger sur ce qui permettrait de justifier que les travaux des CES soient moins pertinents ou représentatifs que ceux d'autres structures de consultation.

Aussi, il nous semble que les raisons du discrédit à l'égard des CES ne peuvent être limités à la pertinence de leur production, qui ne peut d'ailleurs être considérée comme un élément purement objectif. Les remises en cause dont la majorité fait l'objet sont selon nous à considérer comme des indicateurs d'une faible légitimité conférée par l'ordre politique au sens large, incluant les décideurs comme les commentateurs.

Ceci nous conduit à tenter de définir ce qui fonde la légitimité des CES à intervenir dans le débat public. Par ce terme de légitimité, nous entendons intégrer l'ensemble des éléments qui permettraient de justifier que les acteurs politiques et administratifs, mais aussi les commentateurs de l'ordre politique, accordent de l'importance aux travaux et recommandations des CES.

La légitimité des CES à intervenir dans le débat public.

La très grande majorité des CES européens ont une existence légale, voire constitutionnelle, qui participe de leur légitimation. Le CESE français et le CES européen rappellent ainsi dans l'ensemble de leurs communications leurs statuts respectivement de « troisième chambre constitutionnelle » et d'institution inscrite dans les Traités européens. Mais cette légitimité légale est loin d'être suffisante : l'exemple de la révision constitutionnelle italienne abrogeant les dispositions relatives au CNEL démontre bien qu'elle ne saurait garantir la permanence d'une institution. Surtout, elle ne saurait leur garantir l'écoute attentive des décideurs publiques : la légitimité d'une institution politique, tout comme celle d'un régime, « découle de son identification à un système de normes et de son aptitude présumée à assurer le triomphe de valeurs socialement désirables. Cette identification [...] est le fruit d'un certain nombre de discours, symboles et pratiques, qui empruntent à différents registres, mais dont les plus importants sont sans doute ceux de la tradition, de la continuité et de l'efficacité ».⁸

⁷ Dans le cadre de cette communication, on admet le postulat majoritaire qu'une majorité de CES européens ont une faible influence sur les politiques publiques, l'objet n'étant pas de tenter de quantifier l'influence.

⁸ DULONG D., « Les institutions politiques », in Cohen A., Lacroix B. et Riutort P. (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, Paris, 2009, pp. 358-370, p. 369.

Cette identification peut être considérée comme la réputation d'une institution, ce que Daniel Carpenter qualifie d'image organisationnelle. Dans son étude de la *Food and Drugs Administration*, il définit quatre dimensions de cette image organisationnelle : la réputation de performance, la réputation morale, la réputation technique et la réputation légale-procédurale.⁹ La réputation de performance concerne la perception qu'a le public ciblé de la qualité des décisions de l'institution et de sa capacité à atteindre ses objectifs. La réputation morale a pour objet l'adéquation aux valeurs morales ou éthique à la fois des objectifs et de moyens de l'institution. La réputation technique est une reconnaissance de la qualification (scientifique, méthodologique...) de l'organisation. Enfin, la dimension de réputation légale-procédurale intègre le respect par l'institution des normes de délibération ou des procédures.

Si l'on applique ces dimensions aux CES, on peut considérer que leur réputation de performance est liée à la perception de leur influence. Dans le cadre d'organisations consultatives, la réputation de performance est évidemment liée à la réputation technique, puisque cette dernière concerne en l'occurrence l'expertise. Il doit donc s'agir d'une production fiable (scientifiquement, techniquement), mais qui doit également être considérée comme rare et utile aux décideurs publics pour avoir une plus-value en termes d'influence.¹⁰ « On peut définir une situation d'expertise comme la "rencontre d'une conjoncture problématique et d'un savoir spécialisé" ». ¹¹ Dans le cadre de Conseils dont l'objet est de conseiller les pouvoirs publics, la réputation technique dépendra donc fortement de l'adéquation entre leur production et la demande, et donc de l'utilisation qui en sera faite par les institutions auxquelles ils s'adressent.

Leur réputation morale regroupe leur composition, les avantages de leurs membres et leur coût.¹² On peut cependant considérer que ces deux derniers éléments sont fortement liés à la réputation de performance et à la composition des Conseils. Si ces derniers sont considérés comme performants et que leur composition n'est pas remise en cause, la question de leur coût et des avantages de leurs membres est moins susceptible d'être remise en cause.

Enfin, leur réputation légale-procédurale doit être abordée au regard de ce qu'en sait le public cible. On note à cet égard que les CES sont, comme nombre d'institutions publiques, de plus en plus soumis à des exigences de transparence (publicité des débats, communication sur le fonctionnement et le déroulement des procédures, etc.) qui montrent une évolution du public cible, des décideurs publics uniquement vers l'opinion publique, auprès de laquelle ils sont désormais soucieux d'améliorer leur image. Cependant, la réputation légale-procédurale, si elle fait partie des déterminants de la réputation organisationnelle, n'a d'influence que négative : une institution considérée comme immorale ou inefficace ne peut disposer d'une bonne image sous prétexte qu'elle est reconnue pour son respect des procédures et des normes. À l'inverse, une institution jugée comme efficace ou morale peut être critiquée pour sa mauvaise réputation légale-procédurale.

⁹ CARPENTER D., *Reputation and power – Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*, Princeton University Press, Princeton, 2010, pp. 46-47.

¹⁰ SAIDEL J., « Resource interdependence: the relationship between state agencies and nonprofit organizations », *Public Administration Review*, Vol. 51 No. 6, 1991, pp. 543-53.

¹¹ CRESAL, Actes de la table ronde de Saint Etienne sur « Situations d'expertise et socialisation des savoirs », 14-15 mars 1985, cité dans RESTIER-MELLERAY C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France. », *Revue française de science politique*, 40e année, n°4, 1990. pp. 546-585, p. 549.

¹² La question du coût des CES et de leur possible contestation par l'opinion publique doit cependant être nuancée en fonction du mode de financement retenu. Par exemple, le SER est par exemple financé uniquement par des cotisations issues des organes paritaires, tandis que les CES français et européen perçoivent une dotation versée par l'Etat ou prévue au budget général de l'Union.

Ainsi, la réputation organisationnelle des CES, base de leur légitimité au sein des ordres politiques, ne peut être positive que s'ils disposent d'une réputation de moralité basée notamment sur l'éthique de leur composition et d'une réputation de performance, basée sur la perception de leur influence. Il nous semble que cette réflexion entraîne une dépendance des Conseils aux décideurs politiques qu'ils sont supposés influencer. Mais cette dépendance s'inscrit dans une relation interinstitutionnelle entre les pouvoirs exécutifs ou législatifs d'une part et les CES d'autre part : en échange des préalables à leur légitimité, les Conseils peuvent offrir aux décideurs politiques l'appui d'une expertise reconnue.

Dans le cadre de cette communication, nous nous concentrerons sur la relation entre les CES et l'exécutif, qui est la principale relation interinstitutionnelle pour les Conseils. Nous chercherons à comprendre en quoi l'action des exécutifs est un élément déterminant de la capacité d'influence des CES. En nous interrogeant d'abord sur la légitimité qu'ils leur confèrent puis sur la façon dont ils interagissent avec eux, nous cherchons à démontrer qu'ils contrôlent de fait la capacité d'influence de ces organes consultatifs.

Sélection des cas d'étude et méthodologie d'enquête.

Cette communication présente les premières analyses de recherches empiriques menées dans la cadre d'une thèse en cours, qui inclue les CES de France et des Pays-Bas, ainsi que les résultats d'une enquête menée en 2012 sur le CES de l'Union européenne. Cette enquête, notre première étude d'un Conseil, avait pour objectif de déterminer les raisons des difficultés du CES à s'imposer dans la gouvernance européenne, sur la base d'une analyse organisationnelle. Le recueil des données était basé notamment sur quatorze entretiens semi-directifs d'une à deux heures, avec une variété d'acteurs allant du simple membre au Président du CESE et intégrant presque une moitié de fonctionnaires du Comité.¹³ Ces entretiens étaient par ailleurs complétés par une étude d'un corpus de la production du CESE, un questionnaire auprès de la délégation française et des phases d'observation. Ils ont permis de mettre en lumière l'importance de l'influence de la Commission européenne sur cette institution dont l'objet est de la conseiller.

Ceci nous a amené à généraliser notre questionnement à d'autres CES ; si quantifier précisément l'influence de l'exécutif sur un CES et inversement nous semble en effet être une impasse méthodologique, la comparaison permet de démontrer, de manière qualitative, les enjeux de transaction d'influence et de légitimité entre les exécutifs et les Conseils.

Les deux cas, la France et les Pays-Bas, que nous avons ajouté ici à celui du CES européen répondent au *Most Different System Design*. En France, dès les origines du Conseil National Économique en 1925, devenu une institution constitutionnelle en 1946 sous le nom de Conseil Économique, l'institution est constituée de représentants de différents secteurs socio-économiques mais aussi de représentants d'autres corps intermédiaires, comme les associations de famille ; des représentants y sont nommés par l'Etat, au titre de personnalités qualifiées. À l'inverse, le Sociaal-Economische Raad (SER) néerlandais, créé en 1950, dispose d'une composition tripartite - salariat, patronat, représentants de la Couronne - qui tient plus de l'institutionnalisation du dialogue social que de la consultation dans le cadre du processus législatif. De plus, les deux Etats correspondants peuvent être considérés comme des exemples très différents de systèmes démocratiques : selon A. Lijphart, les Pays-Bas sont, tout comme l'Union Européenne, caractéristiques du consociationalisme tandis que la France est marquée par le fait majoritaire.

¹³ Les quatorze entretiens couvrent l'ensemble des sections et l'ensemble des groupes de conseillers.

Dans le cadre de nos travaux de thèse, nous avons conduit à ce jour une quarantaine d'entretiens en France et aux Pays-Bas, auprès de conseillers et de fonctionnaires des Conseils, sur la même base que ceux entrepris en 2012 au CES européen. Il s'agit donc d'entretiens semi-directifs en français ou en anglais, d'une durée minimum d'une heure, intégrant au guide d'entretien les thématiques liées à la sociologie des membres, au fonctionnement des conseils, à la construction du consensus et au rapport à l'environnement institutionnel. Dans le cadre de cette communication, nous avons ajouté certaines données issues d'autres outils de recueil utilisés dans la cadre de la thèse : des outils bibliographiques liés aux saisines des Conseils (statistiques par origine notamment) et des résultats du questionnaire que nous avons organisé auprès des membres du CESE français, qui a obtenu 50% de répondants, sur les mêmes thématiques que les entretiens.¹⁴

I. Conférer aux CES une légitimité morale : permettre l'émergence d'un expert au sein de l'ordre politique.

Les conseils économiques et sociaux présentent historiquement un lien particulier aux exécutifs, qu'ils ont initialement été créés pour conseiller. Les CES des Etats européens ne pouvaient originellement pas être saisis par les parlementaires. La légitimité originelle des CES est donc étroitement liée à la place que l'exécutif leur a conféré au sein de l'ordre politique. Ce que l'on pourrait considérer comme le début de la relation interinstitutionnelle des CES est étroitement lié à l'intervention de l'exécutif dans la définition de sa composition et l'organisation de son autonomie institutionnelle : « *Il est clair, en effet que la formule ne vaut que par l'acceptation de certaines conditions éthiques : une représentativité la moins contestable possible – la perfection n'est guère possible dans ce domaine – fixée par la loi et non l'arbitraire du pouvoir ; une capacité d'expertise que peuvent donner l'expérience et la compétence acquises dans l'activité professionnelle et la pratique sociale ; une indépendance garantie elle aussi par la loi* ». ¹⁵

Une composition « la moins contestable possible » ?

La composition des CES est un élément fondamental de leur réputation morale. Or l'influence des exécutifs est très importante en la matière. Dans chacun des cas observés, ils sont responsables au moins d'une partie des nominations et déterminent ainsi une part importante de la réputation des CES. Trois cas de figure apparaissent, que l'on peut qualifier d'octroi de légitimité, d'indifférence et de contrôle.

L'organisation tripartite du SER des Pays-Bas donne formellement un rôle important à l'exécutif, chargé de nommer un tiers des membres du Conseil, dits membres de la Couronne. La loi sur l'organisation de la vie économique (*Wet Bedrijfsorganisatie* ou *Wet BO*) ainsi que la loi sur l'organisation de l'économie de droit public (*Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie*, dit *PBO*), qui ont permis l'instauration du SER fixent la répartition tripartite des sièges. Elles placent le Conseil au sommet de la myriade d'organisations de régulation de l'économie où siègent les partenaires sociaux néerlandais.¹⁶ L'article 4 de la loi indique qu'au moins deux

¹⁴ Le CESE français comprenant 233 membres et le SER néerlandais seulement 33, la collecte des données en France utilise à la fois des méthodes quantitatives et qualitatives.

¹⁵ BODINEAU P., *Les Conseils économiques et sociaux*, Que-sais-je ?, Presses universitaires de France, Paris, 1994, p. 124.

¹⁶ Le chapitre de la loi PBO concernant tous les autres comités de régulation paritaire a été abrogé au 1^{er} janvier 2015, il n'y demeure plus que le chapitre I, portant sur le SER. La loi a ainsi été renommée à partir du 1^{er} janvier

tiers des membres sont désignés par les organisation d'entrepreneurs et de travailleurs « *considérées comme représentatives* » (al. 2) et ce à parité des deux catégories (al. 4). En outre l'alinéa 7 du même article dispose qu'avant qu'une nouvelle organisation n'obtienne le droit de désigner un ou des membres, le SER est entendu pour avis.

En réalité, cet avis du SER est loin d'être simplement indicatif et la marge de manœuvre politique concernant les organisations désignées est quasi-inexistante. Le Conseil ayant la responsabilité légale d'évaluer la représentativité des organisations siégeant dans l'ensemble des comités de régulation prévus par la loi PBO, il a mis en place un certain nombre de critères permettant d'établir quelles organisations sont représentatives ou non à un échelon donné et la représentativité relative de chacune des organisations d'un même intérêt. Ces critères sont décrits par la *Verordening representativiteit organisaties* (régulation concernant le statut représentatif des organisations), qui a été approuvée par le Gouvernement. Si ces dispositions n'ont aucune valeur légale, elles sont cependant unanimement admises. À chaque renouvellement, les organisations qui demandent à pouvoir désigner des représentants au sein du SER sont donc évaluées en fonction de ces critères.

Pour être considérée comme une organisation représentative nationale à même de siéger au SER, une confédération syndicale ou patronale doit satisfaire à quatre critères : être constituée démocratiquement, prouver sa pérennité par une existence légale d'au moins deux ans et une certaine autonomie financière, être indépendante de tout autre intérêt que celui qu'elle représente (notamment des partis politiques ou des cultes) et avoir un poids socio-économique, basé sur son nombre d'adhérents, considéré comme « non-négligeable », concept qui n'est pas clairement défini. Pour répartir ensuite les sièges entre les différentes organisations, il est tout d'abord demandé à ces organisations de fournir une proposition consensuelle, qui est appliquée le cas échéant. Si elles n'y parviennent pas, les sièges sont attribués proportionnellement à leurs nombres d'adhérents, par la méthode du plus fort reste.¹⁷

Pour qu'une nouvelle organisation intègre le SER il faut donc qu'elle soit reconnue par les autres comme représentative au niveau national, puis que son nombre d'adhérents lui permette d'obtenir un siège. Il est à noter que, pour faciliter la représentation des petites organisations, celles-ci ont la possibilité de former un groupe pour partager un siège.¹⁸ Cette méthode d'attribution des sièges ne laisse pas de place à l'arbitraire et favorise le consensus et la représentation d'un grand nombre d'organisations, ce qui limite fortement la critique de la représentativité du SER.

En outre, en ce qui concerne les désignations de personnalités de la Couronne, le pouvoir exécutif néerlandais est traditionnellement très attentif à la légitimité et à l'impartialité de telles nominations. Les membres de la Couronne ne sont pas des représentants de l'Etat, mais des experts reconnus, généralement issus de la communauté scientifique, à l'exception du directeur de la banque centrale des Pays-Bas et du bureau central du plan, qui sont toujours membres de la Couronne. Dans les premières décennies de l'institution, ces désignations assuraient, de manière informelle, une représentation équitable

2015, d'après son article 163 modifié, comme loi sur le Conseil économique et social (Wet op de Sociaal Economische Raad).

¹⁷ SER, *SER criteria for determining the representative status of public bodies*, SER/DBZ, La Haye, juillet 2001.

¹⁸ Par exemple, en 1975, vingt-trois organisations patronales s'étaient regroupées pour partager sept des quinze sièges existants à l'époque pour la représentation des employeurs. Cette pratique a disparu depuis la fin des années 90 et les fusions d'organisations patronales qui ont fortement rationalisé la représentation dans ce secteur : alors que 29 organisations patronales étaient représentées au SER en 1975, elles ne sont plus que trois aujourd'hui.

des différents « piliers » religieux et politiques de la société néerlandaise.¹⁹ La représentation des différentes tendances politiques du pays reste une considération importante dans la nomination des membres de la Couronne : *“In appointing a crown member, special care is always taken to maintain a fair balance between the various fields of interest and political views in the country”*.²⁰

En respectant les critères de représentativité des organisations déterminés par le SER lui-même, en privilégiant le consensus entre les organisations lorsqu’il est possible ainsi qu’en nommant des personnalités de la Couronne reconnues et qui forment un groupe pluraliste et équilibré, l’exécutif néerlandais octroie au SER une importante base de légitimité.

Les nominations au sein des CES de France et de l’Union européenne sont pour leur part beaucoup plus sujettes à discussion concernant le rôle et la capacité d’arbitraire de l’exécutif.

En ce qui concerne le CES de l’Union européenne, les nominations sont effectuées par les Etats membres eux-mêmes. Depuis l’introduction du Traité de Lisbonne, le nombre de sièges de chaque pays n’est même plus fixé mais est adopté par le Conseil à l’unanimité sur proposition de la Commission. Aucune norme ne s’impose aux Etats dans la détermination de leurs délégations. D’après l’article 300 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne, le Comité économique et social *« est composé de représentants des organisations d’employeurs, de salariés et d’autres acteurs représentatifs de la société civile, en particulier dans les domaines socio-économique, civique, professionnel et culturel »*. Les articles 301 et 302 précisent que c’est le Conseil qui adopte la liste des membres sur la base des propositions des Etats membres, après avoir consulté la Commission et éventuellement les différents eurogroupes représentatifs des intérêts précédemment cités. Toutefois, *« in practice, the Council simply confirms the proposal made by the Member States [...]. The European socio-economic organisations are not consulted on the issue and, according to the Court, the consultation of the Commission is supposed to have taken place due to the sole fact that a Commission representative was present at the COREPER meeting when the lists were presented, and had not opposed any proposals »*²¹. Dès lors, les Etats membres disposent librement de l’attribution des sièges de leurs délégations, qu’ils attribuent de manière très différente. *« In some Member States (e.g. France and Greece) the central government decides on the types of socio-economic interests to be represented and then asks the concerned groups to propose potential ESC members. In other Member States (e.g. U.K. and Germany) several government departments (often ‘Economic Affairs’, ‘Foreign Affairs’ and/or ‘Agricultural Affairs’) are responsible for proposing the candidates from the groups they are in contact with in their particular sector, though the final authorisation of the list remains in some of these countries the responsibility of the central government (e.g. Italy and Spain). Finally, in some countries (e.g. Belgium and the Netherlands) the national ‘social and economic councils’ propose the candidates which the government generally approves »*.²²

En conséquence, la composition du CES de l’Union européenne ne représente absolument pas les groupes d’intérêt européens et il est même très difficile de savoir dans

¹⁹ SINGH W., *Policy development: A study of the Economic and Social Council of the Netherlands*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1972, p. 73 et WINDMULLER J. P., *Labour relations in the Netherlands*, Cornell University Press, New-York, 1969, p. 294.

²⁰ Site Internet du SER, www.ser.nl, consulté le 9 mai 2015.

²¹ SMISMANS S., *The European Economic and Social Committee : towards deliberative democracy via a functional assembly*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4, n°12, 2000, p.2.

²² *Idem*.

quelle mesure elle est ou non contestable au niveau des Etats. Le Comité et ses membres n'ont aucune possibilité d'agir sur cette composition. En conséquence, le Comité est vivement critiqué par les groupes d'intérêt européens, qui le considèrent comme non-représentatif.²³ Pour y remédier, il a créé un groupe de liaison chargé d'engager le dialogue avec ces eurogroupes. Outre le fait que tous n'acceptent pas d'y siéger, ce groupe ne permet pas de compenser leur absence au sein des formations de travail et de l'assemblée plénière. Quelques Etats européens choisissent volontairement de nommer, au sein de leurs délégations, des représentants de groupes d'intérêt européens²⁴ mais les exemples sont rares et sont généralement le résultat de propositions issues des organisations nationales, au sein desquelles les représentants européens exercent parfois simultanément des mandats nationaux. De plus, les différentes modalités de désignation selon les Etats, qui ne sont pas contrôlées par la Commission, garantissent difficilement la représentativité du Conseil, même comme une assemblée composite des différentes sociétés civiles nationales. L'arbitraire politique est variable selon les Etats concernés et l'intérêt porté au CES européen par les groupes d'intérêts nationaux, mais aucune assurance n'est mise en œuvre par la Commission pour s'en prévaloir et garantir ainsi que la composition du CES soit la moins contestable possible. Il semble donc que la Commission entretienne une certaine indifférence à la légitimité du CES.

Des trois cas présentés ici, le pouvoir de l'exécutif concernant la composition du CES est sans conteste le plus important en France.

Tout d'abord, sur les 233 membres du CESE, quarante sont des personnalités qualifiées désignées par décret pris en Conseil des ministres sur rapport du premier ministre. Ces désignations, discrétionnaires, sont régulièrement utilisées de manière partisane par l'exécutif. Par exemple, en 2010, « *on compte plus d'une douzaine d'élus de la majorité ou apparentés, sur les quarante personnalités qualifiées désignées* »²⁵ ou encore en 1999, « *Lionel Jospin a donc usé de son droit de prébende pour distribuer quelques lots de consolation post-élections européennes, tout en soignant chaque composante de sa majorité plurielle* »²⁶ En plus d'être politisées, ces nominations sont parfois difficilement justifiables quant à l'expertise des personnalités choisies. L'exemple le plus connu est sans doute celui de Georgette Lemaire, chanteuse populaire nommée au Conseil en 1989 avec l'appui du Président de la République, François Mitterrand. La spécialisation des personnalités qualifiées en trois branches pourtant très vagues (expérience dans le domaine économique ; compétence en matière d'environnement et de développement durable ; expérience dans le domaine social, culturel, sportif ou scientifique, dans le secteur du logement social ou en raison de leur action en faveur des personnes handicapées ou des personnes retraitées)²⁷, instaurée en 2010, n'a pas permis d'améliorer la lisibilité des choix à l'origine de leur désignation. C'est notamment le

²³ SANCHEZ-SALGADO R., *Comment l'Europe construit la société civile*, Dalloz, Paris, 2007, p. 262.

²⁴ Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer Ulrich Paetzold, représentant de la fédération européenne de l'industrie de la construction, membre de la délégation allemande, Gérald Kreuzer, représentant de la fédération européenne des syndicats du textile, membre de la délégation autrichienne ou Christian PÈES, vice-président de la confédération européenne des coopératives agricoles.

²⁵ LACHEVRE, C., « Nominations « surprises » au Conseil économique et social », *Le Figaro.fr*, [en ligne] 27 octobre 2010. Disponible sur : <<http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2010/10/27/04016-20101027ARTFIG00453-raymond-soubie-nomme-au-conseil-economique-et-social.php>> [Consulté le 5 mai 2015]

²⁶ PERRIGNON J., « Nominations de consolation au Conseil économique et social », *Libération*, [en ligne] 2 septembre 1999. Disponible sur : <http://www.liberation.fr/politiques/1999/09/02/nominations-de-consolation-au-conseil-economique-et-social-jospin-soigne-toutes-les-composantes-de-s_283253> [Consulté le 3 mars 2015]

²⁷ *Décret du 28 octobre 2010 portant nomination au Conseil économique, social et environnemental* [en ligne]. Journal officiel, n° 0252, 29 octobre 2010. Disponible sur : <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022969924>> [Consulté le 13 janvier 2015].

cas en ce qui concerne les personnalités qualifiées liées au pilier environnemental. On y trouve des conseillers très reconnus mais dans d'autres domaines, ainsi que des personnalités politiques dont le lien aux questions environnementales est très difficile à établir. Ces nominations font l'objet d'un relatif écho médiatique, comparativement aux travaux de l'institution, et participent fortement de la faiblesse de sa réputation morale et éthique.

Mais le rôle de l'exécutif dans la composition du CESE n'est pas limité à la nomination des personnalités qualifiées. Le Premier Ministre nomme également par décret, sur proposition du Ministre chargé de l'Outre-Mer après consultation des organisations professionnelles locales les plus représentatives, les onze conseillers représentant l'Outre-Mer. Cette consultation, dont les modalités sont fixées par un arrêt du Ministère concerné, est peu médiatisée et laisse une marge de manœuvre très importante à l'arbitraire politique. Le Ministre chargé de la jeunesse propose également au Premier Ministre la nomination de deux représentants des jeunes sans qu'aucun critère ne précise les modalités de son choix.

Quant aux organisations représentées, si la loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental précise le nombre de sièges attribués à chaque intérêt représenté, elle se borne à indiquer que « *Les membres représentant les salariés, les entreprises, les artisans, les professions libérales et les exploitants agricoles sont désignés, pour chaque catégorie, par les organisations professionnelles les plus représentatives* ». ²⁸ La répartition des sièges entre les organisations est effectuée par décret ce qui, en l'absence de critères officiels de représentativité dans un grand nombre de secteurs représentés au Conseil, laisse une large place à la contestation. Ceci s'est récemment illustré en ce qui concerne la représentation des professions libérales, contestée devant le Conseil d'Etat par la Chambre nationale des professions libérales (CNPL), qui ne s'était vu attribuer aucun siège. Le juge administratif a considéré que le décret n°2010-886, relatif aux conditions de désignation des membres du CESE, méconnaissait les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 29 décembre 1958 imposant la désignation par les organisations professionnelles les plus représentatives. « *Le juge administratif considère ainsi que la représentativité des organisations professionnelles appelées à désigner des représentants des professions libérales au Cese doit être appréciée au regard de l'ensemble des critères de représentativité, "notamment de l'ancienneté, des effectifs et de l'audience"* ». ²⁹

Notons que la CNPL disposait d'une relative facilité à ester en justice, du fait notamment de l'existence d'élections professionnelles permettant d'attester de sa représentativité. En raison de la présence au CESE français d'organisations dont la représentativité est difficilement appréciable telles que les associations, la contestation pourrait concerner une grande diversité de groupes d'intérêt qui, sans ester en justice, pourraient amener à considérer la représentativité du CESE comme caduque.

Ainsi, le caractère contestable de la composition du CESE français est très fortement corrélé à l'utilisation que fait l'exécutif de sa capacité de décision concernant les nominations et la répartition des sièges entre les organisations. Le contrôle très fort de l'exécutif sur les nominations et la répartition des sièges ne permet pas au CESE d'asseoir sa légitimité.

²⁸ Loi organique n°2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental (I), [en ligne]. Journal officiel, n°0148, 29 juin 2010. Disponible sur : <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022402454&dateTexte=&categorieLien=id>> (Consulté le 3 juin 2014)

²⁹ CAILLAUD P., « Devenir une organisation représentative au niveau national interprofessionnel », *Travail et emploi* 3/2012 (n° 131), p. 47-64. [en ligne] Disponible sur : <www.cairn.info/revue-travail-et-emploi-2012-3-page-47.htm> (Consulté le 25 mai 2014).

Une relation basée sur l'indépendance ?

*« When visiting the French ESC, there were some big differences. Most striking for me was the strong position the French Economic and Social Council has in the government structure, State structure. It has a formal high position and when we visited the French Council there was always flags and always formalities... while the Dutch Council has always had a very autonomous position to the government ».*³⁰

La légitimité des membres composant le Conseil, liée à leur expérience dans les corps intermédiaires ou à leur expertise reconnue, est déjà en quelques sortes un gage d'indépendance. Mais celle-ci prend d'autres aspects, qui sont liés au fonctionnement des institutions. L'intégration d'un CES à l'ordre politique, si elle est gage de légitimité légale entraîne un surcroît de dépendance aux autres institutions qui limite leur capacité à s'imposer en tant qu'experts et donc à légitimer leur existence-même.

L'autonomie des CES peut se mesurer d'abord à leur budget. Concernant le SER, celui-ci est relativement autonome de l'exécutif. Tout d'abord il n'est pas à proprement parler une institution politique, mais un établissement public autonome (un des « corps publics », définis par l'article 134 de la Constitution néerlandaise).

Jusqu'en 2012, ce dernier était financé par une partie des cotisations d'entreprises versées aux chambres de commerce et d'industrie des Pays-Bas. Depuis 2013, il est financé par une ponction sur le fonds de l'assurance chômage (Awf), qui est issu de l'impôt sur les entreprises ; dès lors il revient désormais au Ministère des affaires sociales de déterminer la part du fonds qui sera attribuée au SER.³¹ Cependant, le SER continue d'être symboliquement financé par le biais d'une cotisation sur les entreprises et propose chaque année au Ministère un montant en fonction de son budget prévisionnel. L'analyse de ses budgets et comptes de résultats entre 2009 et 2015 montre une certaine stabilité de son budget total, aux environs de 15 millions d'euros annuels.³² Surtout, le SER dispose de ce budget de manière très autonome, et ce pour deux raisons qui le différencient des CES français et européen. Tout d'abord, les salariés du SER ne sont pas employés en tant que fonctionnaires, mais disposent de contrats de droit privé. Ensuite, le SER organise ses travaux avec une grande flexibilité. La loi prévoit qu'il fonctionne sur la base de commissions temporaires ou permanentes dont la composition est décidée en collaboration avec le Gouvernement pour permettre une composition tripartite. Si certaines ont été créées par des dispositions législatives, d'autres sont issues de simples décisions du bureau. Ceci permet au SER d'inclure dans ses travaux un nombre et une diversité d'acteurs très supérieurs à la structuration formellement tripartite de son assemblée plénière. Les commissions évoluent ainsi au gré des besoins, et incluent différents acteurs, parfois de manière récurrente, comme la commission de la Consommation qui intègre des représentants de l'association nationale des consommateurs ou la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire qui inclue des représentants des principales organisations environnementales. Différentes personnalités, notamment des chercheurs, peuvent être associés aux travaux selon les besoins des différentes commissions, sans que cela ne nécessite un acte administratif.

³⁰ N. Van Niekerk, ancien secrétaire général du SER, Entretien à Bruxelles, 8 avril 2015.

³¹ Site Internet du SER, rubrique « Financiën » [en ligne]. Disponible sur : <http://www.ser.nl/nl/raad/ser_kort/financien.aspx> (Consulté le 3 avril 2015)

³² Site Internet du SER, rubrique « Begrotingen en jaarrekeningen SER » [en ligne]. Disponible sur : <http://www.ser.nl/nl/raad/begrotingen_jaarrekeningen_ser.aspx> (Consulté le 3 avril 2015).

À l'inverse, les CES de France et de l'Union européenne sont des institutions publiques intégrées à l'ordre politique.³³ Tous deux emploient des fonctionnaires : 643 postes permanents et 146 postes temporaires pour le CES européen en décembre 2009,³⁴ dont la moitié environ liés aux services de traduction ; tandis que le CESE français employait 141,5 équivalents temps plein au 31 décembre 2014.³⁵ Ainsi, le nombre de salariés de ces institutions est défini par les Parlements, sur proposition des exécutifs, au cours de l'examen des dispositions budgétaires annuelles. C'est ce qui permet au Parlement européen, dans sa résolution du 3 avril 2014 associée à sa décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2012, à l'égard du secrétaire général du CES européen de mentionner, par exemple, « *qu'il convient de réaliser certaines améliorations afin de rationaliser les ressources humaines dans les services conjoints et en ce qui concerne la traduction* » (al. 12). En France, la somme allouée au CESE dans le budget annuel de l'Etat est votée dans le cadre de la loi de finances, où elle est intégrée au titre de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat », aux côtés du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et du Haut Conseil des finances publiques.

Le budget annuel du CES européen est d'environ 128 millions d'euros, et celui du CESE français d'un peu plus de 38 millions d'euros. Mais même lorsque ces enveloppes ont été attribuées aux Conseils leur exécution peut être contrainte en ce qui concerne le traitement des agents, les rétributions attribuées aux Conseillers et l'organisation des travaux. C'est en partie le cas du CES européen, pour ce qui concerne le traitement des agents et les rétributions des Conseillers, qui sont strictement encadrés par la norme européenne, sur la même base que celle des autres institutions. Les salariés du CES sont des fonctionnaires européens, recrutés au niveau interinstitutionnel par l'Office européen de sélection de personnel, sur la base de concours. Quant aux conseillers, l'article 18 du Statut des membres du CESE (CESE 285/2012 cc) précise que « *Les montants correspondant à l'indemnité journalière par journée de voyage, à l'indemnité journalière par jour de réunion et à l'indemnité supplémentaire journalière des membres du Comité, sont fixés par le Conseil de l'Union européenne* » (al. 1). En revanche, le CES européen est libre d'organiser le périmètre de ses sections et l'organisation de leurs travaux par son règlement intérieur, dans la limite de ses moyens financiers.³⁶ Il faut cependant noter que le budget du CES européen, s'il peut sembler élevé, ne laisse en réalité que peu de marge de manœuvre, comme le prouve la réduction de neuf à six du nombre de sections en 1998 motivée par la rationalisation des dépenses, ou la sélection drastique des projets de saisine des membres, au regard de l'enveloppe attribuée à ces travaux.

Le CESE français dispose d'une autonomie encore plus faible. Tout comme le CES européen, il ne dispose pas librement de sa masse salariale, et n'a que peu de portée sur les indemnités des membres, dont les montants sont définis par décret, tout comme le financement de la caisse de retraites des anciens membres du Conseil économique, instituée par la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957 et maintenue par le décret n° 59-601 du 5 mai 1959 modifié. Indemnités et participation à la caisse de retraites représentent la moitié des dépenses du CESE en 2014. Si l'on y ajoute les dépenses de personnel et les investissements pour rénover le palais d'Iéna, qui sont à la charge du CESE, les dépenses de fonctionnement dont il peut faire usage de manière autonome représentent 12,5% du budget 2014. Mais le

³³ Il faut cependant nuancer cette affirmation en ce qui concerne le CES de l'Union européenne : s'il est bien intégré au Traité sur le Fonctionnement de l'UE, ce dernier est inscrit au chapitre des institutions consultatives, comme le Comité des régions, et pas à celui des institutions de l'Union.

³⁴ QUERMONNE J-L., *Le système politique de l'Union européenne*, 8^{ème} éd., Monchrestien, Paris, 2010, p. 61.

³⁵ Site Internet du CESE, rubrique « Le Budget du CESE », [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.lecese.fr/decouvrir-cese/budget-du-cese>> (Consulté le 4 février 2015).

³⁶ SMISMANS S., *The European Economic and Social Committee : towards deliberative democracy via a functional assembly*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4, n°12, 2000, p.7.

fonctionnement du CESE est également impacté par la rigidité des normes. Les intitulés et périmètres d'action des sections sont définis par décret, actuellement par le décret présidentiel n°2010-1659 du 29 décembre 2010, tandis que le nombre et les modalités de désignation des personnalités associées, sont prévus par la loi organique relative au Conseil. Ces membres sont, à l'exclusion des conseillers, les seules personnes qui puissent siéger de manière régulière au sein des sections. Elles sont, tout comme les personnalités qualifiées, nommées par le Gouvernement, ce qui engendre les mêmes conséquences et potentielles dérives. Contrairement à ce que l'on a pu observer pour le SER, il y a donc une grande rigidité de l'organisation des travaux qui ne permet pas au Conseil d'inclure d'autres groupes d'intérêts que ceux qui sont choisis par l'exécutif ou d'innover dans la manière dont il travaille.

Pour conclure, on peut dire qu'au travers des trois cas que nous avons analysés, on observe trois configurations différentes. L'exécutif néerlandais confère clairement au SER une légitimité importante par sa composition et l'autonomie qu'il lui accorde. La Commission européenne semble adopter une forme de neutralité vis-à-vis du CES européen, laissant le Conseil décider de sa composition alors même qu'elle est contestable au niveau européen et n'intervenant dans son fonctionnement que du point de vue de la bonne gestion. Le CESE français est quant à lui très dépendant de l'exécutif français et du Parlement, principalement en ce qui concerne sa composition mais aussi pour ce qui est de son fonctionnement. De cette légitimité variable des CES dépend la capacité de transaction qui s'instaure entre eux et leurs commanditaires.

II. La relation entre les exécutifs et les CES : une transaction.

Si la réputation morale et technique d'un CES est liée à ses relations interinstitutionnelles par la manière dont l'exécutif lui confère ou non une légitimité, il en va de même pour sa réputation de performance. En effet, les Conseils ayant vocation à assister les décideurs publics, il ne leur suffit pas d'être légitimes, ils doivent également rencontrer les préoccupations de l'exécutif ou du législateur. Le député français Hervé Mariton, qui s'est fait entendre en 2010 en demandant la suppression du CES français, le résume ainsi : « *ils font des rapports, souvent de qualité, mais qui ne sont lus par personne* ». ³⁷ Cette rencontre s'effectue au travers de la demande de rapports ou d'avis d'une part, et du rituel de leur réception d'autre part.

Dans l'exposé des motifs de sa proposition de loi constitutionnelle supprimant le Conseil économique, social et environnemental enregistrée à la présidence du sénat le 26 août 2013, le Sénateur Jean-Louis Masson argue que « *Le plus inquiétant est que ces travaux continuent de résulter majoritairement d'auto-saisines. La révision constitutionnelle ne semble pas avoir créé une tendance de fond à l'augmentation du nombre de saisines gouvernementales* ». En France, en effet, la question du ratio des saisines gouvernementales au sein de l'activité du CESE est l'un des principaux arguments de ses détracteurs. On ne retrouve pas cet argument quantitatif à l'échelon européen et pour cause : si l'on prend pour exemple la période d'octobre 2010 à juin 2012, on décompte 384 avis, dont seulement 53 sont des avis d'initiative, c'est à dire des auto-saisines. ³⁸ Les autres sont donc le résultat de saisines par d'autres institutions. Vingt-neuf sont des avis exploratoires, mode de saisine créé en 2001

³⁷ WAINTRAUB J., « Mariton : "Il faut supprimer le Conseil économique et social", *Le Figaro*, 2 novembre 2010, [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.lefigaro.fr/politique/2010/11/02/01002-20101102ARTFIG00680-mariton-il-faut-supprimer-le-conseil-economique-et-social.php>> (Consulté le 30 mars 2013)

³⁸ GUICHET C., *Le Comité économique et social européen*, L'Harmattan, Paris, 2012, p. 123.

qui permet d'interroger le Comité sur une question spécifique, sans qu'un projet de norme n'ait déjà été rédigé, une majorité de ces avis est effectuée à la demande des futures présidences de l'Union européenne. Le reste, environ les trois-quarts de la production, provient de saisines obligatoires sur des projets de normes. Ces dernières, qui ont lieu en application des Traités, n'ont pourtant pas nécessairement plus d'impact que les saisines à l'initiative des Conseillers. En fait, quarante-quatre d'entre elles, soit près de 15% des saisines obligatoires, ont fait l'objet d'un avis dit de catégorie C, c'est à dire d'un simple courrier avisant que le CES n'a rien à ajouter à la proposition de directive qui lui a été soumise.

C'est qu'en réalité, l'enjeu de la commande d'une saisine ne peut se limiter à l'examen des ratios entre saisines gouvernementales, parlementaires et relevant de l'initiative. Tout d'abord, il faut noter que les différentes modalités de saisine s'inscrivent dans l'histoire des CES. Originellement, tous les CES pouvaient être consultés par l'exécutif. Le SER et le CES français disposaient également d'un droit d'auto-saisine dès leurs créations, respectivement en 1950 et en 1958.³⁹ Pour le CES européen, ce droit a été acquis lors du sommet de Paris en 1972 après avoir été refusé par le Conseil européen en 1965. La bataille pour son obtention provient sûrement de l'exemple néerlandais : le SER avait réussi, grâce à cet outil, à influencer fortement sur l'agenda politique national, le gouvernement initiant généralement une action dès lors qu'un avis fortement majoritaire au Conseil la considérait comme nécessaire.⁴⁰ À l'inverse, en France, l'auto-saisine a été considérée comme une faiblesse dès lors qu'elle est devenue la principale origine des avis. En réalité, en l'absence d'une demande extérieure, l'impact de la production des CES dépend presque intégralement de leur légitimité. Une institution reconnue pour sa représentativité, son expertise et son indépendance, telle que le SER, a nécessairement une forte légitimité à mettre de nouvelles thématiques à l'agenda politique. Elle peut pour cela s'appuyer sur le soutien des organisations qui y sont représentées ou y participent par le biais des commissions et qui n'en contestent pas la composition, ainsi que sur les commentateurs de l'ordre politique. En revanche, une institution discréditée par sa composition ou son manque d'autonomie n'est pas en capacité de s'imposer par sa propre initiative.

En parallèle du développement de la pratique de l'auto-saisine, on observe en France et aux Pays-Bas une quasi-disparition de la saisine obligatoire. En France, si l'article 70 de la Constitution prévoit que « *Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental, lui est soumis pour avis* », cela représente de moins en moins de cas depuis la disparition de la planification. Au Pays-Bas, la loi PBO prévoyait la consultation obligatoire du SER sur tous les sujets de planification socio-économique. Cette disposition a été abrogée en 1995, mais n'a semble-t-il pas eu d'impact négatif pour le Conseil : « *The President at the time was very much against it. But instead of working on mandatory topics, the SER put its time and efforts into those requests that the government was really interested in and also in our own initiative advice. Such advice is very important, because from the start it means we have an unanimous agreement to reach consensus on a topic considered important enough to require an initiative opinion* ». ⁴¹ D'après le SER, ceci

³⁹ Pour le cas français, on peut même faire remonter le droit d'auto-saisine au Conseil économique, qui a précédé le Conseil économique et social de la V^e République : « *L'article premier de la loi du 27 octobre 1946 prévoit qu'il peut se saisir de l'examen des questions économiques, sociales et financières, entreprendre à cet effet les enquêtes nécessaires et émettre tous avis et suggestions* » (FRAYSSINET J., *Le Conseil économique et social*, 2^{ème} édition, La documentation française, Paris, 1996)

⁴⁰ LODGE J. et HERMAN V., « The Economic and Social Committee in EEC decision making », *International Organization*, Vol. 34, No 2, Weatherhead Center for International Affairs, Cambridge, Spring 1980, p. 7.

⁴¹ N. Van Niekerk, ancien secrétaire général du SER, Entretien à Bruxelles, 8 avril 2015.

n'a pas diminué fortement le nombre de saisines gouvernementales⁴² et a même permis de travailler plus en amont des décisions et des compromis préalables à la rédaction d'un projet de loi.⁴³ Cette opinion selon laquelle la saisine obligatoire sur un projet de texte pose un problème de chronologie est partagée à la fois par l'ancien et l'actuel Président du CES européen avec lesquels nous nous sommes entretenus en 2012, à Bruxelles et à Paris. Ils se montraient plus enthousiastes concernant les saisines exploratoires qui représentent, dix ans après leur création, presque 10% de la production du Comité.

Toujours est-il que ces saisines que l'on nomme gouvernementales ou exploratoires, dès lors qu'elles ne sont plus obligatoires, doivent être commanditées. Commence alors une transaction entre les CES et les exécutifs qui comprend la saisine elle-même, la relation entretenue au cours de sa production et la manière dont elle est accueillie par l'exécutif.

Le SER et le gouvernement néerlandais : un échange traditionnel du néo-corporatisme.

Dans la suite logique de ce que nous avons pu observer, c'est le SER qui dispose de la procédure de négociation la plus formelle. Chaque année, aux alentours du *Prinsjesdag* qui voit le discours du Trône ouvrir la session parlementaire, le SER reçoit du Ministère des Affaires sociales et de l'emploi une lettre de mission indiquant les thèmes sur lesquels le Gouvernement entend recevoir des opinions. Ce protocole indique clairement l'importance de l'institution au sein de l'ordre politique, puisqu'il s'agit d'indiquer les missions du principal organe consultatif au même moment que l'exécutif indique au Parlement les grandes lignes de son action pour l'année à venir. Cette lettre de mission, qui forme ensuite la base du programme de travail du SER,⁴⁴ est le résultat d'une intense négociation. En effet, le secrétaire général du SER rencontre chaque année, en amont du *Prinsjesdag*, l'ensemble des directions d'administration ministérielles pour échanger avec eux sur les potentielles saisines. D'après N. Van Niekerk, qui a exercé cette fonction jusqu'en 2007, il s'agit d'un échange de points de vue. Les directions ministérielles indiquent les sujets sur lesquelles elles souhaiteraient se pencher, le SER indique s'il pense pouvoir faire émerger un consensus des partenaires sociaux sur ces sujets et éventuellement en propose d'autres, issues de discussions avec les organisations représentées en son sein. En cours d'année, d'autres sujets que ceux prévus par la lettre de mission peuvent être mis à l'agenda du SER par les Ministres. Le dernier date du 4 mai 2015 ; il s'agit d'une demande du Ministre des Affaires étrangères de proposer des solutions pour assurer les standards d'emploi européen dans le cadre du projet de Traité Transatlantique.⁴⁵ La question est d'actualité, il s'agit évidemment d'une problématique pour les décideurs publics, elle est aussi fortement symbolique, compte tenu de la confidentialité des négociations entre l'Union européenne et les États-Unis. Dans sa lettre de saisine,⁴⁶ le Ministre indique que le Traité Transatlantique attire de plus en plus d'attention de la part des médias, des politiques, de la société civile et des entreprises. La position du Gouvernement, favorable au Traité « à certaines conditions » est clairement exposée, tout

⁴² Site Internet du SER, Rubrique « Over de SER », [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.ser.nl/nl/secretariaat/faq.aspx>> (Consulté le 20 mars 2015).

⁴³ V. Timmerhuis, secrétaire générale du SER en fonction, Entretien à La Haye, 4 mars 2014.

⁴⁴ S'y ajoutent les auto-saisines et les saisines parlementaires.

⁴⁵ SER, Communiqué de presse « Minister Ploumen vraagt SER advies over waarborging arbeidsnormen in TTIP », 7 mai 2015, [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.ser.nl/nl/actueel/persberichten/2010-2019/2015/20150507-adviesaanvraag-ttip.aspx>> (Consulté le 12 mai 2015).

⁴⁶ Pays-Bas, MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN, courrier intitulé « Betreft Advies over waarborging arbeidsnormen in TTIP », en date du 4 mai 2015, [en ligne]. Disponible sur : <<http://www.ser.nl/~media/files/internet/adviesaanvragen/2015/ttip.ashx>> (Consulté le 12 mai 2015).

comme les craintes qu'engendre cette négociation internationale dans une partie de l'opinion concernant les conditions d'emploi et de concurrence : l'enjeu de la saisine du SER est très clair, il s'agit d'obtenir de lui les conditions de ralliement des partenaires sociaux à la négociation du Traité. Certes, les avis du SER ne contraignent pas officiellement les partenaires sociaux. Néanmoins, les principales organisations y étant représentées, souvent par la présence de leurs dirigeants, un avis de celui-ci permet au Gouvernement de se prévaloir implicitement de leur soutien. En effet, le SER n'est pas appelé à se prononcer sur la nécessité ou l'opportunité des négociations, mais sur les conditions de leur acceptabilité. Il y a là un échange de légitimité évident : pour le SER, la saisine permet de s'affirmer comme une instance consultative incontournable, pour l'exécutif, elle permet de montrer son intérêt pour l'expression des corps intermédiaires et d'obtenir des éléments à même de soutenir sa position en faveur des négociations transatlantiques. Une telle transaction n'est possible que parce que le SER dispose d'une légitimité de départ, qui lui a été conférée notamment par l'exécutif. Ce cas de figure rappelle évidemment l'échange traditionnel des systèmes néo-corporatistes entre les groupes d'intérêt et l'Etat. Le SER semble en être le prolongement en termes de consultation transversale.

Cette transversalité s'incarne d'ailleurs par la ritualisation du lien entre le Conseil et l'exécutif. Ce lien peut être caractérisé d'interinstitutionnel, au sens où il fait interagir directement le SER et les Ministères : les commissions du Conseil n'ont pas d'activité externe et les avis, une fois votés, sont l'expression directe de l'institution, sans l'intermédiaire d'un rapporteur ou d'une commission. Ces dernières n'ont d'ailleurs même pas d'administration en propre, les salariés du Conseil pouvant être amenés à travailler en parallèle sur différents projets avec différents groupes de travail. Du côté du Ministère, ceci s'incarne par sa représentation directe au sein des groupes de travail, par des fonctionnaires qui y participent avec voix consultative. Chargés d'assurer le lien entre l'exécutif et le Conseil, ils rapportent au premier le contenu des débats auxquels ils assistent et donnent au second toute information nécessaire à la bonne exécution de ses travaux. Ceci peut concerner des statistiques et analyses issues de rapports internes aux administrations ou des données concernant l'agenda et les orientations ministérielles. Cet échange permanent mais respectueux de l'autonomie entre les institutions s'incarne enfin dans la réception des avis par le Gouvernement. Les Ministres n'assistent en règle générale pas aux assemblées plénières du SER mais ils adressent, sur chaque avis rendu, une réponse circonstanciée dans les mois qui suivent l'adoption. En observant les courriers de réaction des Ministres au cours des deux dernières années, on constate qu'ils peuvent contenir jusqu'à 20 pages d'explication des décisions gouvernementales. Les réactions les plus courtes sont d'ailleurs celles qui s'accordent avec l'avis du SER, que les Ministères endossent parfois complètement : « *Based on this opinion, the Works Councils Act will be amended. It will be clarified that the works council has the right of approval over any proposed decision by the employer to issue, amend or revoke a pension regardless of the pension provider. A bill in which this adjustment is included is expected to be presented to the House in early 2015* ». ⁴⁷ Comme le montre cette citation, le Gouvernement n'hésite pas à indiquer qu'une mesure législative est engagée directement sur la base d'un avis rendu par le SER. Ses avis permettent de légitimer une décision et, en retour, la reconnaissance de leur expertise pérennise leur importance dans l'ordre politique : la transaction est à double sens.

⁴⁷ Pays-Bas, MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, *Kabinetsreactie Instemmingsrecht OR over de arbeidsvoorwaarde pensioen*, 14 octobre 2014.

Le CES européen : une organisation généraliste face à une gouvernance réticulaire.

Le contre-exemple s'observe au CES européen. Si l'on reprend l'exemple du Traité transatlantique, qui le concerne pourtant plus directement, on constate qu'il n'a été saisi d'aucune demande à ce sujet. Pourtant, un avis a été voté en juin 2014⁴⁸ sur la base d'une auto-saisine et un autre est en cours sur les possibles conséquences du Traité sur les petites et moyennes entreprises, également sur la base d'une auto-saisine. Le CES européen cherche à se présenter comme un acteur légitime de ce débat : le premier avis rendu sur ce sujet a été co-rapporté par le Président du groupe des employeurs et plusieurs événements sont organisés autour des travaux menés.⁴⁹ Mais en l'absence d'une saisine extérieure sur le sujet, il semble prêcher dans le désert. De fait, la Commission ne le saisit que très rarement d'avis exploratoires, c'est à dire sans lui demander de commenter une proposition de norme déjà rédigée. Les avis exploratoires sont principalement demandés par les pays qui vont accéder à la Présidence de l'Union européenne et concernent très majoritairement les secteurs de l'énergie, des relations extérieures et de l'environnement.⁵⁰ Cette spécialisation des avis exploratoires permet de mettre en évidence l'importance des transactions interinstitutionnelles.

En effet, au CES européen, les sections disposent d'une importante autonomie dans leurs relations interinstitutionnelles. Certaines ont développé des contacts qui leurs permettent d'entrer dans une relation d'échange. C'est le cas de la section des relations extérieures (REX), dont la moitié de la production est composée de saisines exploratoires. En complément des avis qu'elle rend, cette dernière s'est organisée en onze délégations internes chargées de construire des relations avec la société civile des Etats-tiers. Dans le cadre des accords d'association ou de coopération entre l'UE et les Etats-tiers, il est systématiquement prévu la création d'un comité consultatif mixte, constitué de représentants du CESE et de la société civile de l'Etat concerné. Lorsque cette dernière est complexe et peu structurée, la Commission apprécie tout particulièrement le travail de structuration et de construction d'institutions similaires au CES qu'entreprend la section REX : « *Ce qu'ils souhaitent, c'est ne pas avoir à discuter avec 150 ONG qui se concurrencent ou se contredisent* ». ⁵¹ Les relations entretenues par la section avec les acteurs de la société civile locale permettent également des retours d'information auprès de la Commission sur l'utilisation des fonds de politique de voisinage ou d'aide au développement. Au travers de cet exemple de la section REX, on perçoit la création d'une transaction qui permet à la Commission européenne d'accéder à une expertise recherchée en échange d'un renforcement des compétences de la section à chaque nouveau protocole d'accord. Mais la légitimité accordée aux sections de certains domaines (relations extérieures, environnement et énergie-transports) ne rejaillit pas sur le CES européen lui-même : c'est au sein de certains réseaux thématiques de politiques publiques, relativement fermés, que ces sections ont réussi à s'intégrer et à se légitimer.

La Commission n'a pas, dans la majorité des domaines, de légitimité à gagner avec l'appui d'une institution qui n'est pas reconnue comme représentative des euro-groupes, seule légitimité qui puisse lui apporter une plus-value en dehors des quelques thématiques

⁴⁸ COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Transatlantic trade relations and the EESC's views on an enhanced cooperation and eventual EU-US FTA*, avis REX/390, Bruxelles, 6 juin 2014.

⁴⁹ Par exemple, une table ronde a été organisée le 12 novembre 2014 au CES européen sous le titre « Le développement durable dans le TTIP: comment renforcer les droits du travail et la participation de la société civile », le groupe des employeurs a organisée une conférence à Malte le 9 mars 2015 sur l'impact du Traité sur cet Etat et une autre le 2 octobre 2014 à Sopot, en Pologne, intitulée « Quelles sont les possibilités de développement pour l'Europe grâce au PTCI ? ».

⁵⁰ GUICHET C., op. cit., p. 125.

⁵¹ B. PORRES, Chef d'unité de la section REX, Entretien à Bruxelles, 26 avril 2012.

spécifiques évoquées. On peut cependant opérer un parallèle avec la spécialisation et l'intégration des groupes d'intérêts dans la gouvernance européenne, elle-même très sectorisée. Dans un mode de gouvernance réticulaire, « *L'Etat n'est plus considéré comme un acteur unitaire mais se retrouve divisé en sous-structures parties prenantes à divers "issue networks" et incorporées dans des "policy communities" sectorielles* ». ⁵² L'incapacité du CES à trouver sa place dans l'ordre politique européen est en partie liée à son inadéquation avec un tel modèle de gouvernance, qu'incarne beaucoup mieux la comitologie.

Le lien entre l'exécutif et le Conseil au cours de la préparation et de la réception des avis suit le même modèle d'investissement sectoriel de la Commission. Alors que ce n'est majoritairement pas le cas dans d'autres sections du CES, la section REX, dont on a vu l'importance pour la Commission européenne, est en lien permanent avec des fonctionnaires de cette dernière. C'est ce dont témoigne cette conseillère de la section : « *l'élaboration des avis se fait en complète symbiose avec les fonctionnaires de la DG en charge des dossiers. Si bien qu'on finit par s'auto-influencer les uns les autres. Par exemple je dois remettre un avis demain à la traduction. Le fonctionnaire que je connais, avec qui on se rencontre, il vient, il est venu à tout le processus, il a écouté tout ce qu'on a dit. [...] Et donc il m'a envoyé pour mes dernières corrections, toutes ses propositions à lui de corrections. Après je prends ou je ne prends pas* ». ⁵³

À l'issue de chaque trimestre, la Commission publie un document indiquant le suivi donné aux avis du CESE, présenté sous la forme d'un tableau répondant à chacune des propositions. Le discours de la Commission est de l'ordre de l'explication ou de la justification : elle « *accueille favorablement le soutien du Comité* » sur certaines propositions ou l'en remercie, estime que certaines sont déjà mises en œuvre, que d'autres sont impossibles à mettre en place à l'échelle européennes ou rappelle qu'elle « *attache une grande importance à la coopération avec la société civile* ». ⁵⁴ Ce rapport trimestriel, est généralement lapidaire, la Commission entretenant par ailleurs des relations directes avec les sections ou les rapporteurs lorsqu'elle le juge utile. Cependant, l'absorption des idées par la Commission sans en attribuer le mérite au Conseil ne permet pas à ce dernier de justifier de son utilité.

Le CESE français : une assemblée du « dialogue » pour regrouper les élites sociales.

Au CESE français, le nombre de saisines gouvernementales est devenu une quasi-obsession des dirigeants de l'institution. Comme nous l'avons évoqué, la faiblesse des requêtes gouvernementales est l'un des principaux arguments utilisés par les détracteurs de l'institution. Elle fait également partie des indicateurs de performance du Conseil dans le cadre des lois de finance. Il semble impossible pour ce dernier d'obtenir une lettre de mission comme celle que le Gouvernement néerlandais adresse au SER comme en témoigne le Président du CESE : « *À chaque rencontre, je souligne la nécessité pour le pouvoir politique de fournir une feuille de route au CESE, d'indiquer ce qu'il attend de notre Conseil et ce qu'il souhaite en faire. Quelque soit la majorité, il n'y a pas d'orientation claire sur la manière dont ils attendent que le CESE se mette au service de notre pays* ». ⁵⁵ Si l'on en croit les allocutions présidentielles devant le Conseil, ce qui est attendu de ce dernier est avant tout

⁵² KOHLER-KOCH B. et LARAT F., « La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation », *Politique européenne*, 2001/1 n° 2, p. 87-106, p. 96.

⁵³ E. PICHENOT, Conseillère du CESE français et du CES européen, membre de la section REX, Entretien à Paris, 14 juin 2012.

⁵⁴ CESE, *Suite aux avis adoptés par le CESE lors des sessions plénières du troisième trimestre 2011*, Relevé trimestriel présenté par la Commission européenne, 22 mars 2012.

⁵⁵ J-P. DELEVOYE, Président du CESE, Entretien à Paris, 28 novembre 2014.

d'être un lieu de rencontre des groupes d'intérêt, une assemblée du dialogue pour permettre de dépasser les oppositions entre les acteurs sociaux et sociétaux. Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, inaugure ainsi l'assemblée plénière du CESE en janvier 2011 en déclarant : « nombreux étaient ceux qui voulaient profiter de la réforme constitutionnelle pour supprimer le Conseil économique. Je ne suis pas persuadé qu'en l'état de la situation, cela aurait provoqué une vague de protestation insurmontable ! Mais, je crois en votre utilité. Je crois à l'utilité de lieux où des gens différents acceptent de se parler librement, et de tels lieux, il n'y en a pas tant que cela ».⁵⁶ L'utilité du CESE est ici décrite comme un forum de dialogue des élites, un point de contact entre différents intérêts. C'est aussi ce que l'on retrouve dans les mots du Président Hollande, lors de son allocution en juin 2012 : « je vous remercie [...] à un moment où le pays sort d'un grand débat citoyen, de m'avoir invité ici dans votre assemblée, celle qui permet le dialogue. [...] Au Conseil économique, social et environnemental s'agrègent toutes les France qui font la France. »⁵⁷ Dans les deux discours des Présidents de la République, on ne trouve aucune référence précise aux contenus des travaux du Conseil : ce qui semble être au cœur de leurs interventions, est le besoin d'unité et de dialogue face aux défis qui attendent la France. Le rôle du Conseil est ainsi de permettre le rapprochement entre les élites sociales et sociétales, plus que sa production, c'est son existence qui importe.

Le CESE est saisi par les membres Gouvernement d'en moyenne cinq saisines par an. Un regain de consultation gouvernemental a été constaté au début de la mandature actuelle, juste après la réforme du Conseil, mais cela n'a pas duré.⁵⁸ Une petite partie de ces saisines résulte de l'obligation concernant des lois de programmation, les autres étant le plus souvent demandées par les conseillers eux-mêmes auprès des Ministères. Les présidents de section ou de groupes de conseillers, et souvent les aspirants à être rapporteurs, cherchent à obtenir une lettre de saisine auprès des cabinets ministériels. Il en ressort que les saisines gouvernementales sont une transaction non pas entre le CESE et l'exécutif mais entre ce dernier et les représentants de certains groupes d'intérêt.

Le Conseil est ainsi traité comme un agrégat de groupes auxquels il convient d'apporter un soutien, d'accorder une faveur ou de permettre de mettre une thématique à l'agenda. En répondant à leurs sollicitations, les cabinets ministériels leur permettent souvent d'imposer par le haut une thématique qu'ils proposaient de toute façon à l'initiative du CESE, mais qui en devient prioritaire. La transaction n'a pas lieu entre le CES et un Ministère, mais entre le Ministère et un acteur, individu ou groupe d'intérêt, qui demande à ce qu'un sujet soit porté à l'agenda. Si certains conseillers souhaitent être rapporteurs, c'est notamment parce que ce rôle permet d'institutionnaliser leur position ou celle de leur organisation et de multiplier ainsi leurs canaux d'expression. L'espoir d'une influence directe sur les pouvoirs publics est assez faible,⁵⁹ mais être rapporteur d'un avis permet de le présenter dans un certain nombre de lieux (colloques, congrès, journées d'études...) et donc d'accéder à un rôle d'expert supposé représenter bien plus que l'intérêt de son propre groupe.

Dans le cas français, la transaction n'a pas lieu entre le CESE et le Gouvernement. Ici,

⁵⁶ CESE, *Compte rendu de séance*, vendredi 14 janvier 2011.

⁵⁷ CESE, *Compte rendu intégral*, séance du 12 juin 2012.

⁵⁸ Entre décembre 2011 et février 2012, la part des saisines gouvernementales parmi les travaux adoptés était de 50% (9 avis sur 18). Les chiffres actualisés montre que cette situation n'a pas duré : 25 saisines gouvernementales depuis le début de la mandature actuelle en 2010 et 27 saisines gouvernementales sous chacune des mandatures précédentes (2004-2010 et 1999-2004).

⁵⁹ L'enquête par questionnaire auprès des membres du CESE montre que la majorité d'entre eux considèrent l'influence du CESE comme faible. À la question « Sur une échelle de 1 à 5, du moins influent au plus influent, comment considérez vous l'influence du CESE sur les politiques publiques ? », 77% des répondants attribuent une note strictement inférieure à 3.

le CESE est un objet de transaction entre le Gouvernement et les groupes d'intérêt. Par son rôle formel il permet d'accorder aux groupes d'intérêt une forme d'institutionnalisation et l'accès à un statut et à des réseaux d'influence. Pour l'exécutif, il permet de regrouper en un lieu toutes les organisations importantes auxquelles il souhaite s'adresser. Cet enjeu est observable aux visites des membres de l'exécutif. En effet, alors que le CESE est peu considéré et que ses avis ne reçoivent d'autre réponse écrite que des lettres succinctes remerciant les rapporteurs pour leurs travaux et les assurant que ceux-ci contribueront à « éclairer » les travaux du Gouvernement, les Ministres se rendent assez volontiers au CESE. Au cours de la mandature actuelle, un membre de l'exécutif est intervenu en plénière à 31 reprises, sur une centaine de réunions de l'Assemblée. Les deux Chefs de l'Etat successifs y sont intervenus, tout comme l'ancien Premier Ministre François Fillon et plusieurs Ministres.⁶⁰ Les domaines ministériels les plus souvent représentés sont l'Environnement (5 interventions ministérielles), la Santé et le handicap (2 interventions ministérielles et 3 de Secrétaires d'Etat) et la Jeunesse (3 interventions de Ministres ou Secrétaires d'Etat). On remarque que parmi ces thématiques on retrouve l'Environnement et la Jeunesse, pour lesquels de nouveaux groupes de conseillers ont été créés suite à la réforme de 2010 qui a permis la représentation de ces intérêts. Mais les Ministres peuvent également se déplacer pour être auditionnés en section et se prêter au jeu des questions-réponses avec les Conseillers.

Chacune de ces interventions, sollicitée par le Cabinet du Président du CESE et par les rapporteurs eux-mêmes, est l'occasion de présenter les grands axes de la politique ministérielle devant la majorité des corps intermédiaires. Elles permettent également d'assurer le rapporteur de l'avis, souvent issu d'un groupe important pour le Ministère en question, de tout l'intérêt porté par le Ministre à ses travaux et indirectement, à ce qu'il représente. Que ce soit par le biais des saisines, des nominations ou des interventions, le CESE français est un lieu de transaction entre l'exécutif et les groupes d'intérêt. L'échange est protocolaire, certes, mais très demandé à en croire les centaines de candidatures reçues tous les cinq ans par les services du Premier Ministre. Le contenu des travaux n'est pas l'enjeu et il ne peut d'ailleurs pas l'être, puisque tant la composition, que l'organisation du CESE sont maîtrisées par l'exécutif, qui ne cherche pas à l'utiliser autrement que comme un « lieu de dialogue » et un objet de transaction envers des organisations, voire même des individus.

Conclusion

La comparaison des relations entre les pouvoirs exécutifs et les CES fait apparaître des attitudes contrastées des exécutifs qui ont un impact direct sur la capacité des Conseils à se légitimer dans l'ordre politique. Le Gouvernement néerlandais, en conférant au SER une large légitimité initiale, fait émerger une figure d'expert avec laquelle il organise par la suite un échange de légitimité. La Commission européenne, relativement indifférente au CES européen, entretient cependant des relations d'échange d'information et d'expertise avec un certain nombre de ses sections, qui permettent de pallier à des déficits de sa part. Enfin, le CESE français est en lui-même un objet de transaction entre l'Etat et les groupes d'intérêt : l'exécutif, en utilisant ses capacités de nomination de manière politisée et en contrôlant fortement le mode de fonctionnement de l'assemblée, dévalue sa légitimité représentative et l'empêche de s'affirmer comme experte, et se désintéresse de ses travaux.

⁶⁰ Au cours de l'année 2011, neuf des dix-neuf plénières ont accueilli un membre de l'exécutif, dont le Président de la République et le Premier Ministre. Entre 2012 et 2014, ce sont environ un quart des plénières qui ont vu intervenir un membre de l'exécutif, dont le nouveau Chef de l'Etat en juin 2012 et six sur 14 en 2015, cette année n'étant pas encore écoulée. (Source : résumé des assemblées plénières, site Internet du CESE, www.jecese.fr (Consulté le 15 mai 2015)).

« Définir l'expert comme un prestataire de service tirant sa légitimité de l'instance qui le mandate et poser que la relation qu'il entretient avec son commanditaire est une relation de type contractuel revêt une importance fondamentale non seulement pour l'analyse du rôle des experts dans le domaine politique mais aussi pour l'appréciation du problème crucial que pose leur légitimité ». ⁶¹ Dans le cas des CES, cette approche pose une problématique plus large encore, parce que ces institutions ont non seulement vocation à être expertes, mais aussi à être représentatives. Pour cette raison, le contrat qui unit un Conseil et son commanditaire interroge plus largement la question de l'intégration des groupes d'intérêt à l'ordre politique et de son niveau d'institutionnalisation. Ce faisant, elle questionne la manière dont le pouvoir exécutif intervient pour définir la représentation du social ou du sociétal. Cette première approche, centrée sur la relation avec l'exécutif, fait ainsi l'impasse sur le rôle des groupes d'intérêt eux-mêmes et la manière dont ils utilisent les CES. En tant qu'interface entre les groupes d'intérêt et les pouvoirs publics, les CES doivent nécessairement être abordés dans une approche systémique prenant en compte les pouvoirs exécutifs et législatifs et les groupes d'intérêt. Cette communication, en discutant la capacité et l'intérêt du pouvoir exécutif à légitimer (ou délégitimer) les CES, ouvre un premier pan de ce questionnement.

⁶¹ RESTIER-MELLERAY C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France. », *Revue française de science politique*, 40e année, n°4, 1990. pp. 546-585, p. 552.

Bibliographie

- BACHRACH P. et BARATZ M., « Decisions and Nondecisions : An analytical Framework », *The American Political Science Review*, Vol. 57, N°3 (Sep, 1963), pp. 632-643.
- BODINEAU P., *Les Conseils économiques et sociaux*, Que-sais-je, Presses universitaires de France, Paris, 1994.
- CAILLAUD P., « Devenir une organisation représentative au niveau national interprofessionnel », *Travail et emploi* 3/2012 (n° 131), p. 47-64.
- CARPENTER D., *Reputation and power – Organizational image and pharmaceutical regulation at the FDA*, Princeton University Press, Princeton, 2010.
- DULONG D., « Les institutions politiques », in Cohen A., Lacroix B. et Riutort P. (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, Paris, 2009, pp. 358-370.
- FRAYSSINET J., *Le Conseil économique et social*, 2^{ème} édition, La documentation française, Paris, 1996.
- GUICHET C., *Le Comité économique et social européen*, L'Harmattan, Paris, 2012.
- KOHLER-KOCH B. et LARAT F., « La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation », *Politique européenne*, 2001/1 n° 2, p. 87-106.
- LODGE J. et HERMAN V., « The Economic and Social Committee in EEC decision making », *International Organization*, Vol. 34, No 2, Weatherhead Center for International Affairs, Cambridge, Spring 1980.
- MICHALOWITZ I. « What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU », *Journal of European Public Policy*, 14:1, 2007, pp. 132-151.
- OFFERLÉ M., *Sociologie des groupes d'intérêt*, 2^{ème} Edition, Montchrestien, Paris, 1998.
- QUERMONNE J-L., *Le système politique de l'Union européenne*, 8^{ème} éd., Montchrestien, Paris, 2010.
- RESTIER-MELLERAY C., « Experts et expertise scientifique. Le cas de la France. », *Revue française de science politique*, 40e année, n°4, 1990. pp. 546-585.
- SAIDEL J., « Resource interdependence: the relationship between state agencies and nonprofit organizations », *Public Administration Review*, Vol. 51 No. 6, 1991, pp. 543-53.
- SANCHEZ-SALGADO R., *Comment l'Europe construit la société civile*, Dalloz, Paris, 2007.
- SER, *SER criteria for determining the representative status of public bodies*, SER/DBZ, La Haye, juillet 2001.
- SINGH W., *Policy development: A study of the Economic and Social Council of the Netherlands*, Rotterdam University Press, Rotterdam, 1972.
- SMISMANS S., *The European Economic and Social Committee : towards deliberative democracy via a functional assembly*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4, n°12, 2000.
- SMISMANS S., « Civil society in european institutional discourses », *Cahiers européens de Sciences Po*, n°4, 2002, Centre d'études européennes, Paris.
- WINDMULLER J. P., *Labour relations in the Netherlands*, Cornell University Press, New-York, 1969.

Articles de presse

- LACHEVRE, C., « Nominations « surprises » au Conseil économique et social », *Le Figaro.fr*, [en ligne], 27 octobre 2010.
- PERRIGNON J., « Nominations de consolation au Conseil économique et social », *Libération*, [en ligne], 2 septembre 1999.
- WAINTRAUB J., « Mariton : "Il faut supprimer le Conseil économique et social" », *Le Figaro*, [en ligne], 2 novembre 2010.