



Conseil économique et social

DE LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE A LA PARTICIPATION DEMOCRATIQUE :

le rôle du Conseil économique et social de Bretagne dans la démocratie régionale

Copyright © Région Bretagne – Conseil économique et social de Bretagne

7 rue du Général Guillaudot – 35069 RENNES Cedex

Octobre 2007

Les rapports du CESR peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique
par les Rapporteurs.

Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique et social de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESR, venez visiter le site Internet de la
Région Bretagne : <http://www.region-bretagne.fr>

Avant-propos

Voici quelques années, alors que l'analyse des scrutins électoraux faisait apparaître une prise de distance des citoyens vis-à-vis du monde politique, le concept de « démocratie participative » apparaissait comme une solution pour renouer le dialogue entre les élus et leurs mandants.

Au regard de la mission et du fonctionnement du Conseil Economique et Social Régional (CESR), ce concept de « démocratie participative » semblait pouvoir s'appliquer à cette institution représentant la société civile organisée régionale. Dans ce contexte, le CESR, soucieux de comprendre la place et le rôle effectif des « forces vives organisées » dans le processus démocratique, a alors décidé d'évaluer son propre fonctionnement, la nature et la qualité de ses apports à la démocratie régionale, ainsi que ses relations avec les organisations qui le composent et avec le Conseil régional.

Entamé il y a trois ans, ce travail a d'abord été introspectif, avec une enquête auprès des membres du CESR, avant d'aller à la rencontre de nos interlocuteurs légitimes que sont les Conseillers régionaux. Au-delà d'une certaine courtoisie de rigueur dans les réponses à ce type d'enquête, les questionnaires et les entretiens individuels réalisés ont permis une mise à plat sans concession et une analyse rigoureuse des pratiques démocratiques du CESR ; tant dans les processus internes d'élaboration de ses travaux que dans les mécanismes de réception de ces derniers par les élus régionaux et des attentes qu'ils ont envers cette instance pluraliste. La mise en perspective du rôle du CESR, en regard de la démocratie régionale, se trouve dès lors éclairée, s'appuyant pour cela sur l'analyse des témoignages recueillis lors des enquêtes.

Le travail rigoureux d'analyse des questionnaires et des entretiens individuels a été initié par François Dutertre, étudiant en Droit, stagiaire au CESR, poursuivi et achevé par Myriam Dreneuc, étudiante à l'Institut d'Etudes Politiques de Rennes sous la conduite exigeante et la forte implication de Pierre Le Foll, Directeur du CESR. Qu'ils soient remerciés pour le sérieux de leurs travaux, ainsi que le groupe de travail ad hoc pour sa validation constructive des différentes étapes du rapport.

Le rapport, qui rassemble les données recueillies et surtout leurs analyses met en évidence le rôle original du CESR lieu unique d'échanges multilatéraux, à la croisée de plusieurs processus de socialisation et d'élaboration démocratique au service de l'intérêt général. Il permet ainsi de dépasser la référence au concept, toujours assez fragile, de « démocratie participative » pour mettre en lumière les apports spécifiques du CESR à un réel processus de « participation démocratique » de la société civile à l'échelle régionale.

La place de l'institution vis-à-vis des différents processus démocratiques, qu'ils soient participatif, représentatif ou bien consultatif, sort ainsi clarifiée de cette nouvelle étape dans notre réflexion sur la place et le rôle du CESR, seconde assemblée régionale.

M. Alain LE MENN,
Rapporteur

Composition du groupe de travail

Rapporteur : M. Alain LE MENN

1. Membres du groupe de travail

- M. Yannick BARBAÇON
- M. Kader BENFERHAT
- M. Jean-Claude BODERE
- Mme Yvette DEMAY
- Mme Annyvonne ERHEL
- M. Pierre EUZENES
- M. Alain EVEN
- Mme Evelyne HUAUME
- M. Pierre-Jean LAMBERT
- M. Emmanuel LE BOLZER
- M. Yves LE GOURRIEREC
- M. Marcel LE MOAL
- M. Jean-François LE TALLEC
- M. Jean LEMESLE
- M. Jean-Paul MARTIN
- M. Yves MORVAN
- M. Jean-Claude MOY
- Mme Anne SAGLIO
- M. Jean SALMON
- M. Michel SEYDOUX

2. Assistance technique

Stagiaire :

Myriam DRENEUC

Secrétariat :

Anne-Marie MATHIEUX

Accompagnement :

Pierre LE FOLL, Directeur du CESR

Maquette :

Muriel REYMOND, Conseillère Technique

Sommaire

Avant-propos	
Composition du groupe de travail	
Synthèse	
Introduction	1
Partie introductive :	
La Démocratie Participative : Un concept à éclaircir et à mettre en perspective avec le CESR	7
Première partie :	
Les éléments constitutifs de la légitimité du CESR et leurs limites : Une institution démocratique dotée d'atouts essentiels	17
Deuxième partie :	
Le CESR et ses membres : Une participation utile, source de richesses mais diversement exploitée	33
Troisième partie :	
Le CESR et les élus régionaux : Une institution démocratique reconnue comme utile mais utilisée et exploitée essentiellement comme un outil de légitimation politique	43
Conclusion	55
Bibliographie	57
Annexe 1 - Analyse détaillée des entretiens individuels avec 10 membres du CESR	57
Annexe 2 - Analyse détaillée des entretiens individuels avec 9 élus régionaux	93
Annexe 3 - Rapport « Le CESR et la démocratie participative » présenté en session plénière du CESR le 03/10/2005	117
Annexe 4 - Rapport « Le regard porté par les élus régionaux sur le CESR » présenté en session plénière du CESR le 20/11/2006	135
Table des matières	167

Synthèse

Dans un contexte où est souvent évoqué le concept de Démocratie Participative, le CESR de Bretagne s'est engagé **dans une démarche de réflexion et de bilan d'étape sur sa place et son rôle dans la démocratie régionale**. A cette fin, il a interrogé son fonctionnement interne et institutionnel afin de mieux cerner sa capacité à remplir sa mission d'instance démocratique représentant la société civile régionale auprès de l'assemblée politique, élue au suffrage universel, le Conseil régional.

Les objectifs des enquêtes réalisées¹ dans le cadre de cette réflexion, entamée autour du thème de la « Démocratie participative », étaient, d'une part, de **mieux cerner les effets du CESR et de ses travaux sur le système décisionnel régional ainsi que sur les organisations représentées au CESR** et, d'autre part, de **mieux saisir ce qui permet au CESR de remplir sa mission de construction collective d'un consensus² entre les différentes composantes de la société civile représentées en son sein**.

Afin de mieux cerner le cadre de cette réflexion du CESR et ses enjeux, **quelques rappels historiques et conceptuels** s'imposent au préalable. Ensuite, nous entrerons au cœur de ce que représente le CESR à travers ses caractéristiques essentielles qui en font **un espace légitime et largement valorisé** pour son pluralisme notamment. Afin de mettre en évidence **ses caractéristiques en tant qu'espace public de délibération et d'expression collective**, nous présenterons ensuite **les différentes facettes du CESR : lieu d'expression de la société civile organisée, lieu de socialisation et lieu de délibération collective engagé vers la construction d'un intérêt général partagé**. Enfin, nous tenterons d'**identifier l'utilité et les effets de ce lieu unique tels qu'ils sont exprimés par les élus régionaux**.

Si tous les éléments, issus des quatre enquêtes réalisées, n'ont pas un caractère exhaustif, ils apportent des éclairages utiles à une meilleure compréhension des attentes à l'égard du CESR et de son rôle dans le processus démocratique régional.

¹ Une première enquête fut menée, en 2005, par l'envoi d'un questionnaire aux 113 membres du CESR, suivie d'une deuxième, en 2006, également par questionnaire et cette fois-ci auprès des élus régionaux. L'analyse des résultats a été présentée devant l'Assemblée du CESR en Octobre 2005 (Annexe 3) et 2006 (Annexe 4). En 2007, il s'est agi d'approfondir ces enquêtes par la réalisation d'entretiens individuels auprès d'un panel de dix membres du CESR et d'un panel de neuf élus régionaux. Les développements qui suivent présentent la synthèse des résultats de l'ensemble de ces enquêtes et de la réflexion du CESR.

² La question du choix des termes à utiliser pour parler des productions écrites du CESR se pose ici et mériterait une analyse approfondie du contenu des travaux et de celui des préconisations. Notons que le terme de « **consensus** » est le plus utilisé par les membres du CESR et sera celui que nous adopterons dans ces développements. Parfois accompagné de l'adjectif « mou », il se dote alors d'une connotation négative. D'autres parlent du « **plus grand commun dénominateur** » trouvé entre les membres du CESR, la connotation est alors positive puisqu'elle reflète alors le fait que les débats font évoluer chacun vers la définition d'un intérêt collectif commun. Le terme de « **compromis** » est connoté négativement en France car souvent conçu « a minima » ; mais, pris dans son sens juridique et plus neutre, il serait, selon nous, le plus approprié « accord trouvé » entre les partenaires. Quant à l'objet du consensus trouvé, il semble que l'expression d'« **intérêt général** » soit pertinente puisque l'objet des travaux est de proposer des solutions aux différentes questions et problèmes qui se posent en Bretagne en terme d'action publique et politique.

1. Rappels historiques et conceptuels préalables : éclaircir le cadre de la réflexion « Le CESR et la Démocratie Participative »

1.1. De la démocratie représentative à la démocratie participative

1.1.1. La démocratie représentative comme principe de gouvernement

La démocratie est le régime politique dans lequel le pouvoir est exercé par le peuple. Plusieurs formes de mise en œuvre de ce mode de gouvernement existent. **La démocratie directe**, la plus proche littéralement, se caractérise par des procédures de consultation des citoyens qui créent une corrélation directe entre la prise de décision et cette consultation des citoyens. Ce pouvoir direct des citoyens, devenu très exceptionnel³, est difficilement conciliable, en pratique, avec la complexification de la société, les modes de vie modernes (individualistes) ainsi qu'avec l'organisation socio-politique des institutions.

La solution ainsi adoptée par la grande majorité des démocraties du monde consiste à organiser **un système de représentation des citoyens par des élus politiques**, afin que ces derniers exercent leur pouvoir de décision en leur nom et place. On parle alors communément de « démocratie représentative » ou « démocratie électorale ». En pratique, cette forme de représentation s'est imposée et a entraîné ce qu'on appelle **une stricte division du travail politique entre les gouvernants et les gouvernés**. Ce système démocratique suscite un certain nombre de débats.

1.1.2. La démocratie participative comme solution à la crise du lien politique ?

Alors que dans les années soixante, l'actualité était aux thèmes de l'autogestion et de la démocratie directe, dans les années quatre-vingt semble s'imposer **le concept de « démocratie participative »**, érigé en **nouveau label symbolisant les formes de démocraties modernes souhaitables**. Fondée sur **une démarche de critique du fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative, lui reprochant de ne pas donner une place suffisante aux citoyens ordinaires**, la démocratie participative se développe dans un contexte de crise du lien politique (de distance séparant les élus de leurs concitoyens), de montée en puissance des « individus » et de sophistication de nos sociétés.

³ Aujourd'hui, la démocratie directe se rencontre dans les procédures référendaires, avec cette réserve que la question elle-même n'est pas définie par les citoyens mais par leurs représentants et que la réponse ne lie pas toujours les décideurs politiques.

Pour Loïc Blondiaux, cette notion renvoie essentiellement à l'idée « *d'une offre institutionnelle de participation adressée aux citoyens et qui vise à les associer d'une manière indirecte à la discussion des choix collectifs, sous forme de dispositifs très variés allant du conseil de quartier à l'échelle locale, aux conférences de consensus à l'échelle nationale* ». Dans cette perspective, il s'agit bien d'**un complément à la démocratie représentative** qui n'implique pas nécessairement une compétition des légitimités, ni une délégation du pouvoir de décision politique.

Regroupant une grande diversité de dispositifs, le label de démocratie participative recouvre, **en pratique, des réalités très différentes les unes des autres**⁴. Leur caractéristique commune est qu'ils mettent en œuvre **des principes d'information, de consultation ou de concertation des citoyens afin d'assurer une forme de participation des « citoyens ordinaires » à la discussion des enjeux publics et à l'expression de la société civile**. Ces formes de participation peuvent intervenir à différents stades du processus décisionnel et avoir des objectifs différents, ce qui **soulève des enjeux importants notamment en termes de responsabilité, de légitimité et d'arbitrage démocratique**.

Cette présentation succincte des concepts de « démocratie représentative » et de « démocratie participative » pose la question de la place du CESR dans le système démocratique. Ainsi, nous allons maintenant mettre en perspective le CESR, son histoire et ses enjeux, avec les dispositifs dits de « démocratie participative ».

1.2. Le CESR et la démocratie consultative : un processus d'expression institutionnelle de la société civile organisée

1.2.1. Un principe de représentation sociale et économique des citoyens : la démocratie consultative

Des systèmes de représentation des citoyens existent dans les sphères professionnelles, sociales, associatives. Ce type de **représentation sociale et économique** des citoyens, pris dans leurs statuts de travailleurs, militants ou autres, pose la question, délicate en France, du fait de l'histoire des institutions depuis la Révolution de 1789, des **modalités de prise en compte des « corps intermédiaires » dans les dispositifs institutionnels et étatiques**. Au cours des deux derniers siècles, la France a expérimenté plusieurs formes et degrés de « démocratie consultative », l'objectif étant celui d'**éclairer les décisions des décideurs politiques par l'expression des différentes composantes de la société civile organisée**. A l'heure actuelle, la forme classique de la démocratie consultative se concrétise essentiellement à travers le Conseil Économique et Social de la République (CES), créé en 1958, et les Conseils économiques et sociaux régionaux (CESR), au niveau régional.

⁴ Cette diversité des expériences de démocratie participative est un élément explicatif autant du succès de cette notion que des réticences qu'elle suscite.

1.2.2. Le CESR et les dispositifs de démocratie participative : une différence de public, mais une philosophie politique similaire

Un premier constat émerge de la présentation générale des questionnements relatifs à la démocratie participative, celui de la différence entre le public participant aux dispositifs dits de « démocratie participative » et au CESR. Mais, au delà de cette différence fondamentale, il apparaît que l'idée au coeur de ces dispositifs est de constituer **des espaces publics d'expression de la société civile** : expression en priorité des citoyens pour les dispositifs de « démocratie participative », et expression des corps intermédiaires pour le CESR⁵. Ces espaces d'expression du public ont pour mission particulière d'**organiser des débats « constructifs » entre les participants afin de porter « un avis de la société civile »** devant les élus politiques, qu'il s'agisse du CESR ou des dispositifs dits de « démocratie participative ».

1.3. La pratique des « dispositifs consultatifs » : les questions d'efficacité et de légitimité

La pratique montre une forte variabilité et instabilité des dispositifs dits de « démocratie participative »⁶. Ainsi praticiens et chercheurs, qui sont confrontés à la mise en œuvre ou à l'évaluation de ce type de dispositifs, mettent en évidence un certain nombre de conditions ou de caractéristiques qui seraient essentielles afin de garantir, à ces espaces, une certaine efficacité et transparence notamment dans leurs processus délibératifs. Ils mettent notamment en évidence un besoin important en termes de **clarification des procédures et des règles du jeu participatif**. En effet, chaque dispositif doit être doté de règles de fonctionnement précises permettant aux participants de **comprendre la portée de leur participation**.

Ainsi, **une multitude de questions doivent trouver des réponses afin de bien qualifier chaque dispositif** : à quel stade du processus décisionnel se situe la démarche participative (information, consultation, concertation, partage éventuel du pouvoir de décision) et quelles en sont les conséquences en termes de responsabilité et de légitimité ? A quel public s'adresse le dispositif ? Quels sont les critères de représentativité choisis concernant les participants ? Quel est le degré d'indépendance de l'instance participative par rapport aux décideurs ? Quelle portée ont les avis émis en pratique ? Et enfin, les ressources et moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un débat pluraliste, contradictoire, éclairé sont-ils assurés (information et formation du public, appui d'une équipe administrative compétente, indemnisation des participants...) ?

⁵ Il peut être souligné, toutefois, que les dispositifs de démocratie participative sont souvent composés de représentants d'associations et prennent souvent la forme de « forums hybrides » réunissant les élus, les administrations et le public (citoyens et associations).

⁶ Les expériences de conseil de quartier illustrent bien le fait que ce sont les décideurs initiateurs de la démarche participative (les élus et les services administratifs responsables en général) qui façonnent, en fonction des objectifs qu'ils poursuivent, les règles assurant ou non la stabilité du dispositif, son autonomie, sa représentativité.

Ces questions apparaissent primordiales dans **le processus de reconnaissance des dispositifs consultatifs et permettent de cerner les fondements de la légitimité** dont ils peuvent jouir tant auprès des décideurs qu'auprès du public participant aux débats.

Nous aborderons ces questions à travers l'exemple du CESR. Ainsi, après avoir présenté les caractéristiques essentielles fondant la légitimité du CESR, nous examinerons les différentes facettes du CESR : lieu d'expression de la société civile, lieu de socialisation et lieu de délibération collective, engagé vers la construction d'un intérêt général régional.

2. Le CESR et sa légitimité : un espace de consultation « institutionnalisé » représentant « la société civile organisée dans sa diversité »

Soulignons que les élus régionaux tout comme les membres du CESR sont **unanimes sur la différence entre les deux assemblées régionales**. Ainsi, pour ce qui le concerne, le Conseil régional bénéficie de la légitimité du suffrage universel et, par conséquent, est l'instance politique décisionnelle responsable. Quant au CESR, il bénéficie d'une légitimité institutionnelle d'assemblée consultative représentative des forces vives de la région. Les élus se disent très attachés à la liberté du conseil régional sur ses prises de décisions, tout en insistant sur la chance d'avoir à leurs côtés, au niveau régional, une assemblée telle que le CESR.

2.1. Une instance pluraliste relativement représentative

Rappelons que la consultation individuelle des citoyens peut sembler relativement aisée et pertinente dans le cadre de dispositifs locaux (au niveau communal) mais que, dès que l'on se situe à des échelles territoriales de décision plus élevées (au niveau régional par exemple), il devient nécessaire d'opérer **une sélection préalable des participants afin d'assurer une représentativité optimale à l'instance**. C'est une des raisons pour lesquelles chaque citoyen, pris individuellement, ne peut pas intervenir directement dans les débats de façon permanente, notamment aux échelles de décision plus élevées.

La composition du CESR est définie par décret et fixée par arrêté préfectoral, ce qui lui assure une certaine indépendance à l'égard du Président du Conseil régional, premier destinataire de ses travaux. La particularité de la composition du CESR apparaît être **la diversité des composantes représentées en son sein** et le respect de quelques principes qui lui assurent **une représentativité minimale de la société civile régionale**. C'est l'objet poursuivi par sa répartition en quatre collèges : celui des activités non salariées (1^{er} collège), celui des syndicats de

salariés (2^{ème} collège)⁷, celui représentant la vie collective régionale (3^{ème} collège), et le collège des personnalités qualifiées présentes au nom de leur compétence et de leur investissement régional (4^{ème} collège).

Ce pluralisme interne permet au CESR d'être reconnu et valorisé comme une instance bénéficiant d'une certaine représentativité. Cette valorisation s'accompagne, toutefois, de critiques régulières portant, notamment, sur **l'absence de jeunes, la faible présence de femmes ou encore la sous ou sur-représentation de certains secteurs**. De plus, c'est la question, plus générale, qui se pose ailleurs qu'au CESR, de **la représentativité des organismes eux-mêmes** qui est régulièrement soulevée (syndicats de salariés, associations, activités professionnelles...). La composition du CESR demeure, malgré ces critiques, un atout essentiel qui en fait **une instance territoriale unique dans les institutions françaises**.

2.2. Une « institution » pérenne et indépendante

Espace de consultation de la société civile organisée régionale, le CESR est doté **d'un statut juridique** régissant ses modalités de consultation (obligatoire et/ou volontaire par le président du conseil régional et/ou le préfet, la procédure d'auto-saisine⁸), sa composition (le nombre de sièges et les organisations membres), ainsi que ses modalités d'organisation (régime indemnitaire des membres, financement des activités du CESR). Le fonctionnement du CESR et l'organisation de ses travaux relèvent essentiellement **d'un règlement intérieur** qui détaille l'ensemble de ces règles et comporte également des règles propres à chaque CESR. Il fixe, notamment, les règles de répartition des différentes fonctions et statuts internes au CESR, la composition du bureau, les méthodes de travail adoptées par le CESR de Bretagne pour l'élaboration des travaux internes, le fonctionnement du bureau, des commissions/sections...

Certaines de ces dispositions permettent **de lui garantir une certaine indépendance**, notamment à l'égard du Conseil régional, premier destinataire de ses travaux. Ainsi, les membres du CESR ne peuvent pas être en même temps élu au Conseil régional. La liste des organismes représentés au CESR est décidée par la loi, et complétée par le Préfet de région, celui-ci décidant du nombre de représentants, et le cas échéant, des modalités particulières de leur désignation. La durée du mandat est de 6 ans et les membres sont indemnisés et bénéficient d'autorisation d'absences auprès de leur employeur, de crédits d'heures, d'un droit à la formation.

⁷ Une stricte parité entre les deux premiers collèges est imposée par les textes.

⁸ Le CESR, assemblée consultative auprès du Conseil régional et du Président du Conseil régional, « concourt par ses avis à l'administration de la région ». Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) précise ainsi que préalablement à leur examen par le conseil régional, le CESR est **obligatoirement saisi pour avis sur une multitude de documents** relatifs aux orientations budgétaires, aux nouvelles orientations politiques, aux budgets, aux différents schémas, au contrat de projet Etat-Région, aux déclinaisons régionales des schémas nationaux. Le CESR peut, par ailleurs, **être saisi** par le Président du Conseil régional sur toute action ou projet économique, social ou culturel. De plus, le CESR dispose également d'une certaine indépendance sur le choix des thématiques qu'il traite puisqu'il peut décider de **s'autosaisir** sur toute thématique d'intérêt régional, ce qui peut lui permettre de se constituer en force de propositions et d'interpellation autonome.

En outre, **l'exercice d'une certaine vigilance du CESR sur la conduite des saisines du Président du Conseil régional** (le CESR reprend les termes de la saisine officielle pour élaborer sa problématique lui-même) ou encore sur le respect des frontières imparties à ses missions (à savoir l'expression d'avis consultatif et non la conduite d'actions ou la décision), semble **offrir des garanties tant pour l'efficacité du travail fait, que pour la bonne réception par les élus régionaux des productions du CESR**. De plus, le CESR de Bretagne exploite la marge d'initiative dont il dispose à travers les auto-saisines dans une volonté d'orienter l'agenda politique vers des questions qui préoccupent la société civile régionale.

Lors des entretiens, cette dimension institutionnalisée du CESR ainsi que sa composition pluraliste ont été valorisées par les élus régionaux comme des éléments dotant le CESR d'une légitimité certaine dans l'exercice de ses missions, ce qui ne se retrouve pas toujours ou peu aux autres échelles territoriales.

3. Le fonctionnement du CESR : un processus favorisant le passage de la représentation des intérêts particuliers à la construction et l'expression d'un intérêt général régional socialement partagé

Trois dimensions apparaissent particulièrement importantes dans le fonctionnement du CESR et semblent constituer un tout favorisant l'entrée des membres dans un processus de construction collective d'un consensus⁹ sur les thématiques abordées. Le CESR est avant tout **un lieu d'expression pour les organisations** membres, mais aussi **un lieu de socialisation** et il est enfin, et surtout, **un lieu de travail et de délibération collective tournée vers l'élaboration d'un intérêt général régional**. Ces différentes facettes révèlent également **différents types d'apports et d'effets sur les organisations membres** que nous examinerons dans ces développements.

3.1. Un espace d'expression pour les organisations membres : une tribune officielle

Le rôle de conseiller économique et social est, en premier lieu, **un rôle de représentation des organisations mandantes et de leurs intérêts**. Cette dimension, importante pour les membres, se retrouve dans leur **volonté d'apporter leurs points de vue et leurs expériences sociales et professionnelles dans les débats** collectifs en Commission ou en Section ; mais elle s'exprime dans sa totalité

⁹ Le terme de consensus est très largement utilisé spontanément par la plupart des membres du CESR qui y voient le résultat d'une dynamique des échanges conduisant, à partir des divergences (du dissensus) à dégager des points de convergences, à construire des avis communs, un « plus grand commun dénominateur ». Certains membres récusent le terme de consensus et lui préfèrent le terme de « convergences dynamiques ».

en Assemblée Plénière, tribune dans laquelle les « *vrais clivages et oppositions s'expriment* »¹⁰. Cette fonction d'expression particulariste/corporatiste permet aux membres de **nuancer s'ils le souhaitent leurs positionnements face au travail collectif réalisé** au sein du CESR et donc de **rester en accord avec la ligne de leur organisation**.

Concrètement, le rôle de représentation joué par les membres mandatés au CESR est un rôle d'intermédiaire entre leur organisation respective et le CESR. Ainsi, ils sont dans une logique d'expression des idées et des réalités rencontrées dans les organisations et, en retour, ils « restituent » plus ou moins formellement dans leur organisation le fruit des échanges internes au CESR. Ces allers-retours représentent, aux yeux de certains membres du CESR, un élément de démocratie participative. En tout état de cause, il s'agit de la dimension participative du fonctionnement interne des organisations membres du CESR.

Il peut être, également, souligné que chaque membre (des trois premiers collèges) est présent au CESR au titre d'un droit à la représentation de son organisation au sein du CESR. Les membres ont donc **la même légitimité dans leur droit d'expression au sein du CESR**, même si, par ailleurs, certaines organisations disposent de plus de moyens. Cette égalité de principe se trouve en pratique quelque peu modulée puisque **la règle de représentativité du CESR octroie un nombre de sièges différent aux organisations**, ce qui peut entraîner **un certain déséquilibre dans la possibilité de « contribution » et de « participation » entre les membres et/ou les organisations**. En effet, **compte tenu de la grande diversité des thématiques traitées au CESR et des documents remis par le Conseil régional, un membre, s'il est seul représentant de son organisation, ne semble pas pouvoir maîtriser l'ensemble de ces thématiques et politiques publiques**¹¹. Ainsi, généralement, les organisations les plus petites, ou les plus spécialisées, choisissent de s'investir dans les champs qui les concernent le plus. Ce point est intéressant à souligner puisqu'il s'agit en quelque sorte d'une des limites à l'égalité entre les organisations tout en étant une condition nécessaire à l'équilibre de la représentation démocratique. Ainsi, on rencontre ici une **tension inhérente au fait que ce qui permet une plus juste représentativité du CESR est cela même qui entraîne une sorte d'inégalité entre ses organisations membres**.

Au terme des enquêtes, **l'équilibre entre l'expression corporatiste et l'expression collective du CESR** est apparu comme un élément important favorisant l'entrée des membres dans une démarche d'écoute et de réflexion collective au CESR. Ce jeu institutionnel met en lumière la particularité de l'ambiance de travail dans les Commissions et les Sections du CESR ; la communication entre les membres y apparaît la plus constructive, favorisée par le huis clos, qui écarte les effets de tribune, d'affichage, et le respect mutuel, malgré les différences de poids

¹⁰ Les modalités d'expressions internes permettent à chaque membre et organisation membre d'exprimer, à côté de l'avis global du CESR, son avis propre sur les politiques régionales. Il existe ainsi deux dimensions différentes dans l'expression du CESR : l'avis global du CESR et les avis particularistes des organisations membres.

¹¹ Sur ce point, il peut être souligné que chaque organisation décide de son degré d'investissement dans son activité au CESR selon ses intérêts et ses objectifs propres.

entre les organisations. Cette étape du travail en Commission/Section où s'élabore la réflexion partagée est importante dans le processus de socialisation des membres. Mais elle s'articule toujours avec l'étape de l'expression officielle en session plénière du CESR, comme si la combinaison des deux temps de l'expression **permettait aux membres de « jouer le jeu » dans un exercice à double détente, dans lequel ils ne perdent pas leur identité tout en s'impliquant dans la réflexion collective.**

3.2. Un lieu de socialisation entre les membres : une « sortie de l'entre soi »

Les membres soulignent que la particularité du CESR est de permettre à des personnes provenant **d'horizons professionnels, culturels, idéologiques, politiques, très différents** de se rencontrer et d'échanger en permanence sur les enjeux régionaux. Ainsi, il s'agit du « *seul lieu où l'ensemble des partenaires de la région réfléchit sur des dossiers communs et confronte leurs idées* ». Cette rencontre au sein du CESR est valorisée par les membres du CESR, de même que par les élus régionaux, comme un exercice possédant plusieurs vertus.

Le CESR crée ainsi **l'occasion d'une interconnaissance entre les membres** incitant chacun à **aller au-delà des préjugés et a priori** qu'il avait auparavant sur les organismes présents au CESR. Ainsi, il oblige chacun à une sorte de « *sortie de l'entre soi* », très prégnant dans tout type d'organisation fondée sur un principe d'intérêt commun. Certains membres soulignent, par ailleurs, que le CESR leur permet de donner une autre image de leurs organisations ou milieux professionnels, ce qui leur paraît utile pour la société et montre **le besoin des partenaires de mieux se connaître.**

Le CESR apparaît, à travers les expressions utilisées par les personnes interrogées, comme **un lieu unique de socialisation à l'altérité**, mais aussi et surtout comme **un lieu de réflexion collective « éclairée »** permettant d'avoir une vision plus globale, plus complexe, moins partielle ou partisane des problématiques traitées.

3.3. Un lieu de délibération et de réflexion collective riche

La construction collective d'un consensus entre les différentes composantes de la société civile est **le fruit d'un processus délibératif qui s'inscrit dans la durée.**

3.3.1. Un contexte de huis clos et des méthodes de travail productifs : un processus d'acculturation commune aux enjeux régionaux

L'organisation du travail en Commission/Section du CESR est essentielle dans le processus d'entrée dans une démarche de travail collectif. En effet, les méthodes de travail adoptées permettent à tous les membres d'avoir **accès à la même information** (recherches documentaires et statistiques du Conseiller technique diffusées à tous, partage des expériences et des connaissances de chacun, auditions

d'intervenants extérieurs, communications des élus et des administrations régionales...). Cette dimension est importante puisqu'elle organise **le partage d'un savoir** et d'une connaissance entre l'ensemble des composantes de la société civile, qui peuvent, ensuite, **confronter leurs points de vue et débattre en connaissance de cause et par étapes** (diagnostic, enjeux, et préconisations). Les organisations apprécient cet espace pluraliste de confrontation qui leur **permet d'exprimer leurs analyses et de les confronter à celles des autres** et, ainsi, **d'élargir leur champ de réflexion, de mieux comprendre les enjeux, de se tenir informées de l'actualité régionale, etc.** Cette ouverture intellectuelle permise par le CESR peut, aux dires des membres, faire évoluer leurs propres analyses en prenant en compte des éléments non connus ou occultés auparavant dans les organisations et ainsi les outiller dans la construction de leur propre expertise.

Les membres valorisent, par ailleurs, la qualité du travail et des débats au sein des Commissions et des Sections du CESR et soulignent **la différence entre le travail dans ces lieux fermés de dialogue entre les membres, et les expressions en Assemblée Plénière, lieu d'expression officielle où se retrouvent des postures plus classiques.**

3.3.2. Des productions de qualité riches pour l'action publique régionale

La présentation des Etudes, **sous forme d'un état des lieux préalable de la question, suivi des enjeux soulevés et, enfin, des préconisations faites aux décideurs**, permet de rassembler les éléments permettant une réflexion commune et de mettre en évidence les étapes de la réflexion collective et, ainsi, de **mettre les rapports à la portée des lecteurs**, tant des membres n'appartenant pas à la Commission/Section qui a rédigé le rapport d'étude, que des élus régionaux et autres acteurs.

Les élus comme les membres mettent en évidence la dimension exhaustive des Etudes produites par le CESR, ce qui leur permet d'avoir des documents de référence toujours utiles en cas de besoin. Certains d'entre eux critiquent cette dimension des travaux du CESR qui en fait des documents « *trop longs* » en nombre de pages. Néanmoins, tout rapport d'Etude du CESR contient un **sommaire détaillé** ainsi qu'**une synthèse**, chacun, selon son intérêt propre, peut ainsi avoir sa propre lecture du document. Il s'agit bien de documents offrant plusieurs types de lecture possible, selon le lecteur, et ayant vocation à **une lecture sélective** selon le domaine d'action du lecteur.

3.4. Un processus de production d'Etudes à « intérêt général régional » socialement construit

La question qui se pose ici est celle de savoir ce que représentent vraiment les Etudes produites par le CESR.

3.4.1. Des expertises ancrées dans les réalités sociales de la Bretagne

Le CESR de Bretagne apparaît comme le seul lieu consultatif produisant régulièrement des analyses thématiques de fond, avec des problématiques visant à améliorer les politiques publiques en Bretagne. Ses Etudes apparaissent ainsi comme des expertises de qualité dont **la particularité réside principalement dans leur dimension « socialement » construite et partagée**. En effet, au cours des débats, chaque membre échange sur ses expériences et les réalités qu'il rencontre dans son organisation, ce qui permet d'avoir, au CESR, **un avis, à la fois, ancré dans les réalités sociales bretonnes et pondéré par la confrontation collective**.

Au terme des enquêtes, les travaux du CESR apparaissent porteurs d'une « expertise sociale » partagée, issue d'un processus de délibération pluraliste, et engagé vers un intérêt commun qui est le développement « harmonieux » de la Bretagne.

3.4.2. Pour la définition d'un « intérêt général socialement partagé »

Le consensus élaboré, les convergences rencontrées et mises en lumière au terme des échanges en Commission/Section posent la question de savoir s'il s'agit d'un consensus « a minima », « mou », ou d'un consensus représentant le plus grand commun dénominateur entre les différentes composantes de la société civile régionale.

A ce niveau, les membres expliquent qu'ils « *se retrouvent bien* » dans le fond des productions collectives puisqu'elles sont le fruit de débats entre eux et que les éléments pouvant heurter certaines organisations font souvent l'objet d'une reformulation négociée par les membres. En outre, chaque organisation peut toujours aller au-delà de l'avis du CESR et exprimer, de manière autonome, l'ensemble de sa pensée. Ainsi, cette dimension « consensuelle » ne semble pas entamer la valeur des travaux et des avancées faites collectivement sur les thématiques traitées. En effet, les études, notamment, sont des travaux qui sont élaborés en moyenne sur une durée de 12 à 16 mois ; **ce temps de travail permet la maturation à la fois de la réflexion collective et des réflexions de chacun** (évolution des positionnements et meilleure compréhension des enjeux et cela sur la base d'une information éclairée et de débats contradictoires). La durée du mandat (6 ans), la composition fixe de chaque Commission et Section, l'équipe technique de soutien¹², sont autant d'éléments permettant à chaque membre de s'inscrire dans la temporalité nécessaire à la maturation de la réflexion. Ainsi, **les méthodes d'élaboration semblent, en quelque sorte, jouer un rôle de garant d'une certaine ambition et exigence dans l'élaboration du consensus et dans l'avancée de la réflexion collective qui y conduit**.

De plus, la valorisation, par les membres, de la qualité des travaux et la volonté qu'ils expriment de les voir pris en considération par les décideurs, montrent que les travaux réalisés représentent, à leurs yeux, **des avancées appréciables et utiles et sont porteurs d'un « intérêt général » régional**. La dimension collective et pluraliste de l'élaboration des Etudes et des Avis est également valorisée par les élus

¹² Le CESR est une administration composée de quinze employés.

comme dotant les productions du CESR d'une **sorte d'aura « a politique » (non partisane)**, sortant des clivages traditionnels, puisque l'ensemble des composantes se sont mises d'accord sur un positionnement commun.

Ces facettes de socialisation et de délibération collective du CESR apparaissent comme des facteurs **favorisant l'évolution des représentations collectives sur les enjeux politiques de la Bretagne, vers une meilleure prise en compte de la complexité**. De plus, elles **contribuent à une meilleure connaissance des interlocuteurs régionaux et des enjeux**¹³. Le CESR se présente donc, à travers ce processus, comme un **lieu pacifié de débats dans lequel une définition consensuelle et raisonnée de l'intérêt général régional peut se construire**.

Ces différentes caractéristiques du CESR en font donc **un lieu unique**, mais cette valorisation du CESR est-elle *attestée* par une exploitation concrète de ses productions ?

4. Le CESR : un outil d'aide à la décision politique, mais aussi un outil de connaissance potentiellement utile à tous ?

Dans l'ensemble, beaucoup de membres et d'élus interviewés regrettent ou ressentent une certaine insuffisance dans la prise en compte des travaux du CESR. Nous allons voir ici que les enquêtes révèlent plusieurs types de prise en compte des travaux du CESR par les élus régionaux.

4.1. Les élus régionaux : entre valorisation symbolique forte et exploitation effective des travaux du CESR essentiellement à des fins de légitimation politique

L'existence du CESR aux côtés de l'assemblée élue est largement valorisée par ces derniers qui y voient un lieu pluraliste riche pour la démocratie en tant **qu'outil à leur disposition¹⁴ pour les éclairer dans leur réflexion**. Comme nous l'avons vu, cet outil de connaissance a pour originalité sa dimension de connaissance socialement partagée et son ancrage dans le territoire breton, par opposition, selon le dire des élus, à des expertises produites par des administrations ou des cabinets d'études privés. Cette dimension « sociale » des travaux, largement valorisée par les élus, fait néanmoins l'objet de questionnements par certains élus, qui parlent parfois

¹³ Le CESR n'a donc pas une utilité à l'égard des seuls décideurs politiques ou administratifs régionaux ; il représente, aussi, un intérêt important pour ses organisations membres.

¹⁴ Ils valorisent par ailleurs l'exploitation des travaux du CESR au delà des frontières institutionnelles, dans une dimension plus sociétale. Il s'agirait ici d'un outil de connaissance à exploiter dans les débats régionaux au sens large, au niveau des populations et des différentes échelles de territoire (voir infra).

de l'expression des logiques institutionnelles, plus que des réalités de terrain et interrogent la dimension démocratique des organisations membres du CESR.

Une autre caractéristique des travaux du CESR est leur dimension de « **suivi proche des dossiers** » ce qui constitue un atout le démarquant des avis ponctuels que peuvent porter les citoyens qui n'ont pas accès à toute l'information sur les dossiers. De plus, l'obligation de publication officielle des Avis et Etudes apparaît comme un moyen d'assurer bien évidemment leur publicité mais aussi d'inscrire le CESR dans une temporalité longue et dans une logique d'engagement à travers la mise en cohérence de l'expression de l'institution sur la durée.

Les entretiens avec les élus régionaux ont, toutefois, fait apparaître **un certain décalage ou des nuances entre ce que peuvent, potentiellement, apporter les travaux du CESR et la manière dont ils sont, effectivement, exploités**. Il semble, en effet, que certains élus s'intéressent plus à une recherche de soutiens et d'alliés extérieurs, qu'au fond des Etudes comme source d'inspiration pour l'action publique¹⁵.

Les Avis du CESR avant la session du Conseil régional remplissent la fonction de « baromètre social » permettant aux élus de **vérifier leurs choix et de leur donner plus de légitimité** ; ils ne semblent pas, aux yeux des élus, avoir pour résultat de faire évoluer directement les décisions du Conseil régional¹⁶. Ces Avis font l'objet d'une attention particulière qui comporte deux facettes. Lorsque le CESR rend un Avis global, unanime ou quasi unanime, favorable à l'orientation prise par le Conseil régional, l'effet est celui d'une « **dépolitisation** » **du choix effectué par l'exécutif**, puisque toutes les composantes du CESR se sont positionnées en faveur de ce choix. Le CESR apparaît **ici comme un outil de légitimation des décisions politiques notamment pour l'exécutif du Conseil régional**. Ensuite, les avis exprimés par les organisations membres, dans leurs contributions spécifiques, annexées aux travaux du CESR, sont exploités par les élus qui y cherchent **les positionnements officiels des organisations**¹⁷ avec **des nuances et des explications de vote** qui, ensuite, peuvent **servir d'arguments dans les débats politiques en session plénière du Conseil régional**. Il s'agit donc d'une démarche de « **recherche d'alliés politiques** » à travers l'expression des organisations membres.

¹⁵ Rappelons ici la dimension formelle du travail dans les Commissions du Conseil régional qui n'apparaissent pas, à travers les propos des élus, comme des lieux de délibération. L'activité effective des élus régionaux de base dans le strict cadre de leur mandat politique régional apparaît donc essentiellement en sessions plénières du Conseil régional. Ainsi, ces derniers, dans le cadre de leur activité d'élu régional, sont très attentifs aux rapports d'avis avant session émis par le CESR, qui leur permettent de connaître l'avis du CESR et de ses composantes afin de les utiliser dans leur argumentation lors des débats politiques. Par contre, ils s'intéressent beaucoup moins aux rapports d'études thématiques qui, s'ils les lisent lorsque le sujet traité les intéresse ou leur pose question, leur apparaissent peu utiles dans le strict cadre de leur mandat. En revanche, pour les Vice-Présidents en responsabilité dans l'exécutif régional, les rapports d'avis comme d'études thématiques ont une importance plus directe.

¹⁶ Certains élus rappellent ainsi que les rapports d'avis avant session du CESR n'ont pas de répercussions directes sur les décisions du Conseil régional ou encore, que la marge de manoeuvre pour changer les bordereaux, une fois ceux-ci parvenus en assemblée, est très restreinte. Il peut être souligné ici qu'il existe, toutefois, des modifications qui peuvent intervenir notamment entre les réunions des Commissions du CESR et la décision en assemblée du Conseil régional.

¹⁷ Il s'agit ici tant des organisations dont ils se sentent proches, que de celles avec lesquelles ils ont plus de divergences, mais pas nécessairement de toutes les composantes et certains élus soulignent que, pour certaines organisations, le CESR est le seul lieu où celles-ci expriment des positionnements officiels.

Concernant les Etudes produites par le CESR, elles sont évoquées par les élus comme des sources potentielles d'idées d'autant plus qu'elles leur offrent des outils de prospective. Néanmoins, la logique majeure des Vice-Présidents interviewés est une recherche, à travers ces Etudes, **d'appuis directs pour mener leur politique**, grâce à un effet qualifié de « **prise de conscience collective** » permise par le CESR lorsque celui-ci confirme leur vision et les orientations politiques qu'ils ont prises.

En outre, certains élus régionaux voient dans les travaux produits par le CESR **un outil favorisant une meilleure compréhension des enjeux régionaux** (état des lieux/enjeux/préconisations). Ceci leur apparaît personnellement utile, de même qu'aux autres élus locaux et à la population dans son ensemble. L'idée est ainsi **d'amener des éléments de connaissance à l'ensemble de la population** (information des citoyens, comme des élus et des corps intermédiaires). Un Vice-Président du Conseil régional décrit sa démarche d'élu décideur comme **une démarche d'explication de ce qu'il fait, par un apport des éléments d'analyses et des contraintes qu'il rencontre**. Le CESR apparaît pour lui comme un lieu propice à ces échanges.

L'effet « prise de conscience collective » des actions publiques à mener, recherché par les élus à travers les Etudes du CESR, vise autant les élus régionaux (de la majorité mais aussi de l'opposition) que les différents acteurs régionaux (les organisations membres du CESR et les autres partenaires institutionnels, les administrations...), ou encore le public, la population. Cette **recherche par les élus d'une dimension de « cautionnement » par le CESR et ses travaux, des orientations prises par l'exécutif régional**, à des fins de légitimation politique, révèle deux choses importantes. D'une part, **positivement, cela confirme la reconnaissance symbolique du poids que les élus peuvent accorder au CESR**, en le matérialisant en quelque sorte ; d'autre part, **négativement, cela montre que les élus s'intéressent au CESR essentiellement quand celui-ci est en accord avec eux**, mais aussi que, de fait, ils craignent l'expression par le CESR d'avis qui leur seraient contraires. Cela montre, sous son autre versant, une deuxième face de la reconnaissance symbolique du CESR. Un élu explique ainsi cette logique : lorsque le CESR dit des choses qui conviennent aux élus, « *c'est très bien, et lorsqu'il dit des choses qui ne leur conviennent pas, ils ne disent rien* ». Il s'agit donc **d'une écoute sélective du CESR de la part des élus**.

4.2. Un outil de connaissance à vocation « sociétale » potentiellement utile à tous ?

Aborder le thème de l'utilité plus sociétale du CESR et de ses travaux pose la question des modes de diffusion des travaux du CESR et de la communication du CESR. Cette question ne semble pas être du seul ressort du CESR, **les organisations membres comme les élus régionaux, destinataires des travaux du CESR, ont leur rôle à jouer dans cette ambition plus sociétale du CESR**.

Du côté des membres du CESR, les Etudes sont généralement mises **à la disposition des membres des organisations qu'ils représentent et font parfois l'objet d'une diffusion sous formes journalistiques internes aux organisations**. Certaines organisations se montrent plus actives à cet égard, les syndicats de salariés notamment, en exploitant les rapports et les rencontres (invités

extérieurs au CESR) comme **des opportunités pour organiser des journées de débats thématiques** (stages, colloques, groupe de travail...) au cours desquelles sont mises en débat des analyses et les réflexions à partir des travaux du CESR. Ces utilisations peuvent être considérées comme étant des facteurs favorisant la prise de conscience et de connaissance, collective et individuelle, sur les thèmes abordés au CESR. Ici se fait jour **une facette pédagogique du CESR comme outil de connaissance**, en ce qu'il constitue aussi une base de travail pour nourrir les réflexions internes aux organisations.

Les différences de pratiques des membres dans les retours qu'ils font, dans leur organisation respective, des travaux du CESR semblent beaucoup dépendre de **leur structuration institutionnelle mais aussi, et surtout, de leurs objectifs propres**. Par exemple, les syndicats et les chambres consulaires exercent dans des champs de compétences larges et produisent leurs propres expertises, alors que les représentants de secteurs professionnels particuliers ou d'associations s'inscrivent dans des champs d'action très spécialisés. Cela tend à expliquer les différences d'exploitation des travaux du CESR, plus ou moins ambitieuses. Néanmoins, il apparaît nettement que **les collèges 2 et 3 sont les plus attentifs** à la diffusion ou à l'exploitation des travaux du CESR ; certaines organisations, notamment dans le 1^{er} collège (patronal), se montrent **moins intéressées** par cette dimension d'exploitation des travaux du CESR ou du moins, parfois, **plus sceptiques tout en étant, cependant, très attentives sur certains thèmes**. Soulignons que celles-ci mettent particulièrement en avant les effets indirects sur les organisations puisque, le plus souvent, les membres occupent des postes à responsabilité dans leur organisation et, donc, influent par leur fonction sur les réflexions internes. Néanmoins, les membres de ce 1^{er} collège expliquent souvent qu'ils n'ont pas le temps de faire ce travail de diffusion du fait de leurs activités, alors que les syndicats de salariés, ayant des permanents, peuvent, selon eux, plus facilement le faire. Cette réflexion est sûrement à prendre en considération, mais doit être également relativisée. En effet, la capacité de chaque organisation à engager ce travail apparaît très liée à des **questions de choix budgétaires et philosophiques de la part des membres ou des organisations et donc à leurs logiques institutionnelles**.

L'apport de connaissances permis par le CESR en fait, à l'égard du « grand public », **une sorte d'outil pédagogique**, plus que de participation directe des citoyens. Néanmoins, cette dimension semble importante **comme préalable démocratique**, en permettant de **disposer d'une information élaborée** (diffusée sur internet, lors de forums publics,...) et **relativement objective et équilibrée** (non partisane puisqu'elle est issue d'une confrontation entre tous), mais aussi de **connaître les positionnements de chacun et les points de convergence entre les différentes composantes de la société civile organisée**.

Conclusion : le CESR, acteur du débat régional ou l'enjeu de la reconnaissance d'un espace public pluraliste producteur d'une expertise sociale unique

Producteur d'un consensus entre les différentes composantes de la société civile bretonne, le CESR peut prétendre s'affirmer comme un espace public institutionnalisé, **composé de manière relativement équilibrée** (même si toujours perfectible), **exprimant un intérêt général élaboré collectivement**, sur la base d'une information éclairée et d'une délibération entre tous ses membres. Le CESR est largement valorisé à ce titre, par les membres et les élus, dans une perspective d'expression démocratique de la société civile organisée.

Fort de sa longue expérience et de son institutionnalisation, le CESR de Bretagne a su, au fil des ans, construire et organiser une méthode de travail lui permettant de se poser en outil d'expertise sociale et intellectuelle utile au fonctionnement démocratique régional. Le CESR semble ainsi **organiser une participation démocratique relativement efficace des acteurs de la société civile aux débats sur les enjeux sociaux et politiques de la région Bretagne. Les différents niveaux de contribution du CESR au processus démocratique** (source d'informations et d'idées, expression de l'avis de la société civile dans son ensemble et de chacune de ses composantes, réflexion collective, ouverture intellectuelle, meilleure compréhension des enjeux, meilleure connaissance des partenaires, construction d'un intérêt général régional) constituent des éléments potentiellement utiles à l'ensemble de la société régionale (décideurs, élus et administratifs, Conseils de développement, représentants socio- professionnels, citoyens).

L'enjeu finalement, à l'occasion des débats conceptuels, n'est-il pas aujourd'hui de regarder ce qui existe, ce qui fonctionne déjà bien ? Miser sur cet outil de démocratie consultative afin d'améliorer son fonctionnement et de renforcer son poids dans les institutions existantes ne serait-il pas plus efficace que de toujours inventer du neuf, approximatif et fragile ? A l'heure où les demandes de dialogue social se renforcent, cette question semble être tout à fait légitime et pertinente.

Dans le paysage institutionnel actuel des dispositifs organisant une participation démocratique, il semble bien que le CESR détienne un certain nombre d'atouts, notamment en terme de légitimité, de méthodes et de moyens. La différence fondamentale entre les dispositifs de « démocratie participative » et le CESR demeure la médiation, par des représentants, de l'expression des citoyens afin d'assurer, sur la durée, une certaine représentativité des participants¹⁸. Au-delà de la discussion sur le qualificatif encore assez flou de « démocratie participative », la participation démocratique organisée au CESR donne l'exemple d'une méthode participant, dans la durée, à la construction collective de l'intérêt général utile aux

¹⁸ Comme nous l'avons vu, c'est ce principe de représentation et les modes de travail en oeuvre qui assurent au CESR une reconnaissance et une légitimité qui ne se retrouve pas dans les autres dispositifs.

décideurs politiques s'ils y sont attentifs. Cet exemple pourrait contribuer à donner un certain nombre de repères pour une meilleure mise en œuvre des processus actuellement qualifiés de « participatifs ».

Par ailleurs, aujourd'hui, le problème essentiel du CESR apparaît être **la difficulté à apprécier les impacts effectifs de ses travaux sur les décisions politiques**. Quelques propositions suggérées lors des entretiens méritent d'être retenues :

1 - Une réflexion interne pourrait être engagée sur la mise en place d'une démarche de suivi plus régulière des préconisations que le CESR émet à destination du Conseil régional (des élus comme des services). Cette dimension apparaît essentielle dans le processus de reconnaissance et d'affirmation du CESR comme un véritable acteur des débats sociaux et politiques régionaux.

2 - Dans cette même logique, le renforcement des démarches de présentation des rapports aux élus régionaux serait un élément qui permettrait une interactivité plus grande entre les deux assemblées régionales, chacune restant dans son rôle.

3 - Une réflexion interne sur la stratégie de communication institutionnelle du CESR apparaît également utile. Elle est d'ailleurs en cours puisque ces questions ont été abordées, notamment au séminaire de rentrée du CESR, les 2 et 3 septembre 2007, mais aussi par les membres interviewés. La réflexion collective (membres et équipe du CESR) pourrait viser à mieux définir les destinataires et les formes des communications. Il serait intéressant ainsi de mieux connaître les attentes des 2000 destinataires des travaux et l'utilité du CESR dans leurs activités.

Introduction

Présentation de la réflexion « Le
CESR et la démocratie
participative » :
une démarche introspective du
CESR de Bretagne

Dans un contexte favorable, en termes d'audience notamment, au concept de « démocratie participative », le CESR de Bretagne a engagé une démarche, alliant réflexion interne et enquêtes auprès de ses membres, les Conseillers économiques et sociaux régionaux, ainsi qu'auprès des élus régionaux, les Conseillers régionaux¹⁹. Cette démarche de bilan d'étape se fondait sur un besoin de mieux appréhender et comprendre son rôle et sa place dans la démocratie régionale et dans le système politico-institutionnel régional.

Cette démarche d'enquête a ainsi consisté, pour chacune des deux catégories d'acteurs sollicitées, en deux étapes : une enquête par questionnaire suivie d'une série d'entretiens individuels avec un panel de membres du CESR et un panel d'élus régionaux. Une présentation de l'ensemble de la démarche semble s'imposer dans un premier temps.

Tout d'abord, en 2005, un questionnaire a été envoyé aux 113 Conseillers économiques et sociaux régionaux de Bretagne afin de mieux cerner leurs attentes et satisfactions à l'égard du CESR et de mieux appréhender leur participation à ses activités. Les résultats de cette première enquête²⁰ se sont révélés très riches et valorisaient le CESR comme une institution à double facette : un lieu permettant, d'une part, **l'expression et la représentation de la société civile organisée** dans sa diversité et, d'autre part, **la rencontre et des débats entre les différentes composantes** de celle-ci. Ces débats sont engagés vers **la production d'une expertise sociale et intellectuelle partagée par tous** et visant à **éclairer les décisions publiques régionales**. Le CESR est également apparu comme une source d'apports pluriels pour les organisations membres : **un outil d'informations et de connaissances** pour les organisations membres, permettant, à la fois **une meilleure compréhension des enjeux** de l'action publique régionale et **une meilleure vision des rapports de forces sociaux à l'échelle régionale (baromètre social)**.

Quelques mois plus tard, en 2006, un questionnaire a été adressé aux Conseillers régionaux afin de mieux cerner leurs conceptions du rôle du CESR et de son utilité, ainsi que leurs attentes envers lui. Cette ouverture de l'enquête auprès des premiers destinataires des travaux du CESR a permis d'identifier un certain nombre de points de convergence avec les résultats de l'enquête précédente²¹. Pour les élus régionaux, la singularité du CESR est apparue être **la combinaison qu'il organise entre l'expression de chaque organisation membre et l'expression collective de l'ensemble du CESR** à travers ses différentes productions : les rapports d'Avis et les Etudes thématiques. Les élus valorisaient, par ailleurs, **des apports d'ordre informatif, permettant de mieux connaître les dossiers et les forces en présence, et d'ordre argumentatif en ce sens que les travaux du CESR nourrissent les débats politiques de l'Assemblée régionale élue au suffrage universel**.

¹⁹ Une enquête complémentaire est en cours auprès des services de l'Etat en région.

²⁰ Se référer aux analyses des résultats de cette enquête rédigées par M. A. Le Menn et M. P. Le Foll, Annexe 3

²¹ Se référer aux analyses des résultats de cette enquête rédigées par M. P. Le Foll, annexe 4

Cette année, en 2007, le CESR a poursuivi sa démarche dans trois directions. Une démarche *d'extension de l'enquête par l'envoi de questionnaires aux services de l'Etat en région*, qui constituent les autres destinataires prioritaires des travaux du CESR aux yeux des membres²². Ensuite, il s'agissait *d'un approfondissement des enquêtes précédentes, par une démarche plus qualitative, à travers la réalisation d'entretiens individuels auprès d'un panel de membres du CESR, d'une part, et d'élus régionaux, d'autre part*. Pour finir, *une clarification conceptuelle et plus théorique* était envisagée afin de permettre aux Conseillers économiques et sociaux régionaux de mieux comprendre le positionnement de l'instance dont ils sont membres²³.

Ainsi, *des entretiens individuels auprès de dix membres du CESR*²⁴ ont été réalisés avec pour objectifs, d'une part, de mieux identifier ce qui permet au CESR de remplir sa mission de construction collective d'un consensus entre l'ensemble des composantes de la société civile représentées en son sein²⁵, ainsi que les limites de cette démarche et, d'autre part, de mieux cerner l'impact de la participation aux activités du CESR sur ses organisations membres²⁶. Cette enquête par entretiens a permis de confirmer les résultats de l'enquête précédente, tout en permettant de mieux comprendre les mécanismes en jeu dans l'expérience de Conseiller économique et social régional. Ainsi, une grande homogénéité de vue est apparue entre les membres quant à la valorisation du CESR comme **un lieu unique de rencontres et de réflexions**, ainsi que sur leurs conceptions du rôle de Conseiller économique et social qui est, en premier lieu, **un rôle de représentation des organisations membres**. Au-delà de la valorisation de cette singularité du CESR, les entretiens ont permis de mieux cerner la perception que les membres ont du fonctionnement interne du CESR par rapport à ses missions et ainsi d'identifier **l'équilibre qui se joue entre la production d'un consensus entre tous**, notamment dans le travail en Commission ou Section, **et l'expression particulariste permise au sein du CESR**, notamment en Assemblée Plénière. Ensuite, en entrant au cœur des pratiques des membres quant à leur rôle de représentant de leur organisation respective, les entretiens ont révélé, d'une part, **une certaine diversité dans les apports que les organisations retirent de leur présence et de leur participation aux activités du CESR** et, d'autre part, **une certaine hétérogénéité dans les modalités concrètes mises en œuvre par les membres et les organisations pour remplir leur mandat au CESR et ainsi jouer leur rôle d'intermédiaire entre les organisations et le CESR**.

*L'enquête par entretiens individuels avec neuf élus régionaux*²⁷ quant à elle, avait pour objectif d'approfondir leurs conceptions de la relation entre les deux assemblées régionales, ainsi que leurs manières d'exploiter les travaux du CESR dans leur mandat d'élu régional. Une certaine homogénéité dans les réponses des élus est

²² Enquête en cours, dont les résultats seront analysés en octobre 2007.

²³ Pour cette partie de l'enquête et la finalisation de la réflexion, le CESR a fait appel à une personne extérieure. Une étudiante, Myriam Dreneuc, au titre d'un stage de fin d'études en Sciences Politiques, dans le cadre du Master 2 Professionnel « Expertise de l'action publique territoriale » à l'IEP de Rennes.

²⁴ Se référer à l'analyse détaillée des entretiens individuels avec les membres du CESR, annexe 1. Les entretiens individuels se sont déroulés sur la période de fin mars 2007 à juin 2007.

²⁵ Dimension qui correspond à la conception de la démocratie participative aux yeux des responsables en charge de la réflexion menée sous la thématique de « démocratie participative ».

²⁶ Dimension importante qui, aux yeux de certains membres du CESR, pour qui le CESR peut constituer un outil de démocratie participative potentiel.

²⁷ Se référer à l'analyse détaillée des entretiens individuels avec les élus du Conseil régional, annexe 2.

apparue en ce qui concerne leur manière d’appréhender le CESR ainsi que sur l’exploitation faite des travaux du CESR avec, néanmoins, une particularité pour les Vice-Présidents en charge dans l’exécutif du Conseil régional. Ainsi, les élus interviewés ont valorisé **une institution qui, du fait de sa composition et de ses missions, occupe une place particulière dans le paysage démocratique**. Le CESR constitue un cadre pluraliste de réflexion qui produit une expertise, non seulement technique mais surtout sociale, pouvant être utile aux élus régionaux. En entrant au cœur des pratiques concrètes des élus en termes d’exploitation effective des travaux du CESR, les entretiens ont montré **une démarche utilitariste des élus régionaux à l’égard des travaux du CESR**, avec **des différences, d’une part, entre l’exploitation des avis et des études** et, d’autre part, **entre les pratiques des élus régionaux de base et ceux en responsabilité, les Vice-Présidents**.

La question de la conception que les membres du CESR et les élus régionaux ont du concept de « démocratie participative » a été abordée dans les questionnaires, et approfondie lors des entretiens individuels. La diversité des discours et des conceptions qui émerge de ces enquêtes entre en **concordance avec le flou théorique et conceptuel qui entoure cette notion de « démocratie participative »** à l’heure actuelle, ainsi qu’avec les réactions communément entendues à son propos allant de l’enthousiasme à la défiance.

Afin de mieux cerner cette **expression de « démocratie participative »**²⁸, **une partie introductive** sera centrée sur une présentation synthétique de ce concept. Après avoir examiné les enjeux aux fondements des dispositifs dits de « démocratie participative » et leurs caractéristiques communes, nous rappellerons les limites rencontrées dans la mise en œuvre effective de ces dispositifs. Enfin, une mise en perspective du CESR face à ce concept s’imposera afin de mieux le situer dans les débats.

Ensuite, en entrant au cœur de la problématique du CESR quant à sa place et son rôle dans la démocratie régionale, il s’agira d’examiner ce qui fait du CESR un outil de construction collective d’un intérêt général régional, relativement efficace, mais surtout potentiellement utile, autant pour les élus régionaux, que pour ses organisations membres, voire peut-être plus largement pour les citoyens (le grand public) comme un élément de connaissance nourrissant les débats régionaux. Les développements s’articuleront autour de trois parties.

Il s’agira, tout d’abord, d’identifier **les éléments constitutifs de la légitimité du CESR ainsi que leurs limites**. Ensuite, nous entrerons dans **les relations que les membres et les organisations entretiennent avec le CESR ainsi que leurs pratiques internes**. Enfin, il s’agira d’examiner **la relation que les élus régionaux entretiennent avec le CESR, entre valorisation symbolique, logique de légitimation politique dans l’exploitation effective de ses travaux et démarche de pédagogie politique**. Nous concluons en traitant la question **des apports et des enjeux de la réflexion** menée par le CESR.

²⁸ L’expression « Démocratie Participative » a été choisie par le CESR comme intitulé thématique de sa réflexion menée depuis 2005.

Partie introductive

La Démocratie Participative

Un concept à éclaircir et à mettre
en perspective avec le CCSR

Comme le souligne Loïc Blondiaux²⁹, le concept de « démocratie participative » semble de prime abord relever du pléonasme. En effet, la démocratie, « gouvernement du peuple, par le peuple, et pour le peuple »³⁰, suppose étymologiquement l'identification des gouvernants et des gouvernés. Cependant, confrontés à la mise en œuvre pratique de la démocratie, les premiers constituants ont développé **une théorie de la représentation qui permet à chaque citoyen de participer à la vie politique par l'élection de ses représentants**, qui en retour, exercent le pouvoir en leur nom et place. Ainsi, hormis les référendums décisionnaires, aucune responsabilité n'est exercée directement par les citoyens ; ce qui pose ainsi la question de la place des citoyens dans le processus de prise des décisions publiques et politiques.

Le terme de démocratie participative apparaît pour la première fois dans les années soixante aux USA dans une démarche de critique du fonctionnement ordinaire de la démocratie représentative, en lui reprochant notamment de ne pas donner une place suffisante aux citoyens ordinaires. Il arrive en France, et dans le reste du monde occidental dans les années quatre-vingt³¹ et renvoie essentiellement à **l'idée d'une « offre institutionnelle de participation adressée aux citoyens et qui vise à les associer d'une manière indirecte à la discussion des choix collectifs, sous forme de dispositifs très variés qui vont des conseils de quartier, à l'échelle locale, aux conférences de consensus, à l'échelle nationale ».**

Dans cette perspective, la démocratie participative constitue **un complément à la démocratie représentative** et non d'un substitut à celle-ci. Il s'agit d'une participation au processus de décision notamment à travers la mise en discussion des choix collectifs, ce qui n'implique pas une intervention directe dans la prise de décision, à la différence de ce que représente la démocratie directe.

Après avoir présenté les fondements et les caractéristiques de ce concept de « démocratie participative », nous examinerons les limites mises en exergue par les différents acteurs et chercheurs sur ce concept et sa mise en œuvre. Enfin, nous nous attacherons à mettre en perspective cette présentation avec l'histoire du CESR et de la démocratie consultative.

²⁹ Professeur à l'IEP de Lille, chercheur au CERAPS (CNRS/LilleII). Cette présentation synthétique s'appuie essentiellement sur une conférence de ce chercheur prononcée à l'université du Québec à Montréal le 11 novembre 2004, « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique » (parue dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004). Conférence de la Chaire MCD, Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie, en ligne <http://www.chaire.cd.ca>. Le numéro « Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences... » de la revue *Pouvoirs Locaux*, N° 62 III/2004 présente également une bonne synthèse des enjeux de la démocratie locale.

³⁰ Article 2 de la Constitution Française de 1958.

³¹ La diversité du lexique utilisé peut être soulignée ici, les Anglo-Saxons utilisant plus le terme de démocratie délibérative et les pays d'Amérique Latine et la France le terme de démocratie participative.

1. La Démocratie Participative : entre flou conceptuel et fragilité « institutionnelle »

1.1. Les enjeux aux fondements des dispositifs de « démocratie participative » et leurs caractéristiques communes

L'histoire de la démocratie participative en France s'inscrit dans l'idée « *d'une démocratisation de la sphère publique locale* ». Loïc Blondiaux distingue deux séquences législatives dans l'histoire de la démocratie participative qui ont, selon lui, modifié le contexte politique sur cette question. La première séquence, constituée d'une série de lois du début des années quatre-vingt-dix, pose les principes « *de la consultation, de l'information et de la concertation des habitants* » : la loi d'orientation sur la ville en 1991, la loi sur l'administration territoriale de 1992 et la loi Barnier de 1995, relative au débat public. Le contenu de ces droits à la participation et à l'information reste néanmoins obscur et délicat puisque ces textes s'inscrivent « *essentiellement au niveau des principes* ». Une deuxième série de lois émerge à la fin des années quatre-vingt-dix et fixe des cadres « *un peu plus contraignants* ». Il s'agit de la loi Voynet de 1999, créant les Conseils de développement auprès des Pays et des agglomérations, la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000 et, enfin, la loi Vaillant de 2002.

En pratique, les dispositifs de participation mis en place dans les différentes collectivités locales **représentent des expériences très différentes** et la réalité de chaque dispositif diffère selon la logique qui sous-tend sa mise en place. Malgré cette diversité de mise en oeuvre, quelques caractéristiques communes apparaissent.

Loïc Blondiaux procède à une classification en distinguant **trois familles de procédures**. D'abord, la mise en place de conseils ou d'assemblées qui « *empruntent aux formes les plus traditionnelles de la démocratie locale* » (conseils de quartier, conseils d'enfants, de résidents étrangers, d'association, forums de discussion sur internet). Il met à part le budget participatif de « *Porto Alegre qui est le seul aujourd'hui à articuler efficacement la discussion qui s'effectue au sein d'assemblées populaires avec la décision politique* »³². Ensuite, viennent les dispositifs de consultation accompagnant un projet d'aménagement ou la création d'une infrastructure susceptible de menacer l'environnement. Enfin, apparaissent « *des constructions démocratiques plus originales, issues des sciences sociales le plus souvent* » avec par exemples les jurys de citoyens, les conférences de consensus et les sondages délibératifs, qui visent à « *produire un jugement éclairé, susceptible d'enrichir le point de vue de l'autorité en charge* ». Ces trois grandes familles de dispositifs « *diffèrent sous de nombreux aspects, qu'il s'agisse des publics*

³² Soulignons ici que Loïc Blondiaux semble poser en critère d'efficacité le fait que le dispositif participatif ait un impact direct sur la décision. Si telle est sa logique, nous ne sommes pas convaincus que cet impact direct sur la décision soit un critère essentiel puisqu'il s'agit alors de démocratie directe. Néanmoins, il est évident, et Loïc Blondiaux s'inscrit dans cette logique, que tout processus participatif doit s'inscrire dans une logique d'impact sur la prise de décision, sinon à quoi sert-il de consulter les citoyens ?

adressés, des formes de représentativité mises en oeuvre ou du lien avec les autorités ». Toutefois, des traits communs apparaissent.

Le point commun entre tous ces dispositifs est qu'ils visent à « **assurer une forme de participation des citoyens ordinaires à la discussion d'enjeux collectifs** » ; ainsi, ils ouvrent la représentation au-delà des frontières classiques de la démocratie représentative électorale. L'objectif est de « *produire un jugement public au travers de la discussion collective et de la rencontre entre acteurs d'origines différentes* ». En effet, les dispositifs prennent souvent la forme de « *forums hybrides* » composés de citoyens, d'élus et d'experts. Seuls changent ainsi la manière dont la discussion est organisée et son caractère plus ou moins public et représentatif et plus ou moins contraint. Enfin, tous ces dispositifs ont « **un caractère consultatif** » et ne sont jamais en prise directe avec la décision démocratique.

L'auteur souligne, par ailleurs, que **l'ensemble des concepts** (concertation, participation, débat, discussion, proximité...) auxquels font référence ces dispositifs « **sont flous, ambivalents et en même temps font l'objet d'une forte valorisation symbolique** ». Toute une rhétorique qui, selon lui, contraste bien souvent avec les moyens réels mis à disposition des structures.

1.2. Les limites et questionnements soulevés par la mise en oeuvre des dispositifs dits participatifs

L'auteur rappelle que les acteurs de terrain, chargés de mettre en place ces dispositifs, sont confrontés à « *une forte variabilité et instabilité des procédures* » due à « *l'absence de consolidation* » des expériences de participation et au manque de « *structuration intellectuelle et/ou politique de ce mouvement* » en faveur de la participation. En effet, **les lois restent muettes sur le contenu formel de la participation, les acteurs disposent d'une grande latitude pour le fonctionnement de ces instances** mais se retrouvent, en pratique, souvent démunis face à des problèmes récurrents liés à la mise en oeuvre de ces dispositifs.

Le premier problème soulevé par ces dispositifs est celui de **leur composition et de leur représentativité** qui questionne directement **leur légitimité et leur articulation avec les sphères de décision**. Il existe également des problèmes liés à des différences de mise en pratique d'un même dispositif, labellisé sous la même procédure mais recouvrant des réalités différentes. Les exemples des budgets participatifs ou encore des conseils de quartiers qui diffèrent d'une ville à l'autre sont révélateurs de ce phénomène.

La question est alors celle **des différences d'objectifs poursuivis par les décideurs et les élus** au travers de ces expériences de démocratie participative. Loïc Blondiaux explique qu'au-delà des objectifs inavoués ou inavouables « *quadriller le terrain, recruter des sympathisants, clientélisme...* », les intentions affichées oscillent entre **trois types de registres**. Il existe ainsi « *des objectifs managériaux* », l'idée étant que, pour une bonne gestion publique, il faut prendre en compte l'avis des usagers et consommateurs, savoir anticiper les conflits et assurer une meilleure acceptabilité de la décision. Parfois, il peut s'agir également de faire pression sur les services techniques ou de l'idée de prendre en compte une expertise

d'usage. Pour l'auteur, tout cela est de l'ordre de la bonne gestion et non de la démocratie³³. Ensuite, viennent « *les objectifs sociaux et politiques plus ambitieux mais moins réalistes* », l'idée étant ici que la participation recrée du lien social entre les citoyens. Il s'agit alors de lutter contre la crise de la démocratie représentative pour rapprocher les élus et les citoyens. Certains élus y voient aussi une manière d'élargir leur base de légitimité ; les arènes sont perçues comme des lieux de pédagogie politique et ne font que continuer le jeu de la représentation classique, ce qui ne permet pas un réel renouvellement démocratique, selon l'auteur. Enfin, il évoque « *des projets d'expérimentation d'une alternative à la démocratie représentative traditionnelle* » ; ces dispositifs sont très rares puisque les élus, quelle que soit leur coloration politique, restent fidèles à la conception classique de la représentation et du rôle de l'élu pouvant seul dire ce qu'est l'intérêt général.

Cette distinction entre les différentes intentions des décideurs pose, en retour, **la question de la définition des règles du jeu entre les décideurs et le public**. En effet, une critique courante est celle de l'impression ou l'illusion souvent laissée aux citoyens que leurs avis seront pris en compte, alors même que les choses peuvent, parfois, être déjà décidées. Ces différences d'intentions posent également la question de savoir quelles sont les ambitions de ces dispositifs. Tous les chercheurs, actuellement, distinguent **quatre degrés d'implication des citoyens dans le processus de décision : l'information, la consultation, la concertation et la participation proprement dite** qui peut aller jusqu'à la délégation à une structure pour agir à la place des élus³⁴. Seule cette dernière aboutit à un partage du pouvoir et, donc, ne se retrouve que rarement puisqu'elle **entraîne des problèmes de responsabilité, de légitimité et d'arbitrage démocratique**.

Un autre ordre de limites importantes porte sur **l'expérience vécue par les participants. Les citoyens se retrouvent, le plus souvent, dans « une place intenable »**, ce qui nourrit les déceptions et les soupçons envers ce type de démarches. En effet, « *on leur demande de s'exprimer, mais dès qu'ils le font un peu fort, on leur retire la parole, on leur demande d'être des citoyens ordinaires, mais de connaître parfaitement les dossiers et d'être informés des arcanes de la législation et de l'action publique, on leur demande de s'investir, mais en faisant abstraction de leurs intérêts particuliers et sans être rémunérés* ». Cela renvoie directement à **la question l'égalité entre les acteurs et des moyens mis à la disposition pour la mise en œuvre de ces dispositifs**.

Par ailleurs, **la question des modes de production de l'intérêt général et de son articulation avec les intérêts particuliers** (effet Nimby) se pose : comment construire l'intérêt général à partir des attentes contradictoires des particuliers ? Quelles méthodes de travail sont mises en place par ces instances afin d'assurer une

³³ Cette distinction de l'auteur entre bonne gestion et démocratie peut être sujette à caution. En effet, cette dichotomie semble occulter le fait que l'affaire même de la démocratie est, en premier lieu, celle de la gestion des affaires publiques. Soulignons, par ailleurs, ici que les élus interviewés lors des entretiens individuels se sont inscrits dans cette logique, notamment à travers la démarche de recherche de soutiens face aux services souvent qualifiés de réticents aux changements de leurs pratiques (se référer à l'analyse des entretiens individuels avec les élus, annexe 2).

³⁴ Loïc Blondiaux souligne, néanmoins, que cette échelle de concept issue de la Sociologie des Organisations Anglo-Saxonne n'est pas des plus stable conceptuellement, les catégories étant floues et ne possédant aucune valeur juridique ou normative.

participation efficace de chacun et produire un travail allant dans le sens de l'intérêt général ?

Ces questions ont un impact sur la capacité pour les instances participatives à s'imposer dans le débat démocratique, sur leur stratégie d'affirmation ou de recherche d'impact.

Loïc Blondiaux souligne, enfin, que le fait de **se situer au niveau du « citoyen » implique, le plus souvent, que les choses se passent à l'échelle locale**, ce qui lui fait dire qu'**il s'agit, bien souvent, plus de démocratie de proximité que de démocratie participative**. D'autant que les discussions portent peu sur des enjeux d'envergure mais bien plus sur des questions de gestion quotidienne et qu'un décalage existe, parfois, entre l'espace de discussion et celui de la décision³⁵ (participation à l'échelle de la commune, décision à l'échelle de l'agglomération, par exemple).

En pratique, soulignons que les dispositifs participatifs, tels que les conseils de quartiers et de développement notamment, sont composés de représentants d'associations, ce qui implique **l'acceptation d'une certaine médiation** et que la participation ne se fasse pas uniquement avec les citoyens pris individuellement. Catherine Neveu³⁶ questionne ici **la place laissée aux associations dans les dispositifs participatifs** : « *Leur exclusion de ces instances locales reflète-t-elle une volonté de donner la parole aux habitants ordinaires, ou de dénier à ces structures organisées quelque monopole que ce soit dans la représentation de ceux-ci ?* ». Elle explique ainsi que « *dans nombre de cas, l'exclusion des associations paraît être un moyen de contourner et de délégitimer des partenaires un peu trop remuants en leur opposant une parole moins structurée ou construite comme moins susceptible de défendre des intérêts corporatistes* ».

2. Le CESR face aux débats sur la démocratie participative

Cette présentation générale du concept de démocratie participative, de son histoire et de ses principaux enjeux, met en évidence quelques traits constitutifs des différences, mais aussi des points communs, existant entre le CESR et les dispositifs participatifs mis en place ces dernières années.

La différence fondamentale apparaît au niveau du public participant au dispositif. En effet, **le CESR se compose quasi-exclusivement de représentants des différentes composantes organisées de la société civile et cela à l'échelle de la région**³⁷. Cet élément apparaît important puisqu'il permet d'assurer au CESR **une légitimité fondée sur une certaine représentativité de la pluralité de la**

³⁵ Se pose ici la question, souvent évoquée par les élus régionaux lors des entretiens, de l'échelle des Pays. Instances qui, à leurs yeux, sont sans légitimité et ne constituent pas des lieux de décisions.

³⁶ Neveu Catherine, « Les sous ensembles flous de la « participation », dans « Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences... », *Pouvoirs Locaux*, N° 62 III/2004 (septembre).

³⁷ Pour trois de ses collèges sur quatre, mais 97 % de ses membres: 108 sur 113.

société bretonne (même si la composition actuelle demeure une question importante).

En outre, cette composition rattache cette institution à une autre dimension de l'histoire de la démocratie. Sans entrer dans les méandres de l'histoire et des enjeux de la prise en considération, en France, des corps dits « intermédiaires » par les pouvoirs publics, une présentation concise de **l'histoire de la démocratie consultative** et donc du CESR s'impose, puisque ce dernier constitue bien **une des formes de consultation des forces vives dans les institutions françaises**.

2.1. L'histoire de la consultation des forces vives en France

De par son histoire longue et la rupture désirée par les révolutionnaires de 1789 (inspirés par la philosophie des Lumières et, principalement, par celle de Jean-Jacques Rousseau sur cette question), la République Française s'est inscrite dans **une culture politique de méfiance, parfois extrême, à l'égard des corps intermédiaires**. La loi Le Chapelier et la fin des corporations symboliseront cette rupture avec l'Ancien Régime (rejet de la noblesse, des corps de métiers et de leurs privilèges...).

Néanmoins, à partir du XIX^{ème} siècle, les institutions françaises seront marquées par **des évolutions et des aménagements à ce principe d'unicité de la nation, qui se caractérise par l'absence de médiation possible entre l'Etat et les citoyens**. Comme le souligne Pierre Rosanvallon³⁸, ces évolutions vers la reconnaissance, plus ou moins forte et plus ou moins explicite, des corps intermédiaires sont rendues nécessaires par les exigences de la gestion des affaires publiques et économiques.

Ainsi, seront créés, dès le début du XIX^{ème} siècle, des chambres consulaires afin de favoriser des contacts entre les mondes politiques et économiques. Puis, divers conseils vont apparaître, à partir de 1880 avec une forme de représentation des intérêts qui témoigne du fait que « ***l'Etat avait besoin de nourrir une relation à la société qui ne pouvait être seulement assurée par les mécanismes politiques usuels de formation de la généralité*** »³⁹. Il s'agit donc bien du début de la démocratie consultative moderne caractérisée par la participation des représentants socio-professionnels à des processus décisionnels ou à des missions de service public. En 1925, la création du Conseil national économique, l'ancêtre du Conseil Économique et Social national, organise la participation des corps intermédiaires à l'élaboration de règles communes.

En 1946, un Conseil économique sera créé puis la V^{ème} République mettra en place **le Conseil économique et social (CES)**, tel qu'on le connaît aujourd'hui, **conçu comme la troisième chambre, représentant les socio-professionnels**, aux

³⁸ Pierre Rosanvallon, notamment dans *Le modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Éditions du Seuil, 2006.

³⁹ Pierre Rosanvallon, dans la préface du livre d'Alain Chatriot, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique 1924 - 1940*, Ed. La Découverte, 2002. Pour des exemples de conseils mis en place : le conseil de l'instruction civique, des beaux arts, du commerce et d'industrie, de l'assistance publique.

côtés du Sénat et de l'Assemblée Nationale. Cette institution⁴⁰ a pour mission de conseiller les pouvoirs publics dans l'ensemble des domaines économiques, sociaux et sociétaux. Cette **fonction consultative, en amont des décisions du Gouvernement et du Parlement**, apporte « *un éclairage nourri par l'expérience du terrain des praticiens de l'économie, du social et de la vie associative* »⁴¹.

2.2. Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux (CESR)

Le Général De Gaulle considérait, par ailleurs, **l'échelon régional comme le plus pertinent pour constituer un espace de dialogue et de concertation entre l'Etat et les forces vives**. Ainsi, en 1964, il régionalisa la planification et mit en place, aux côtés des Préfets de région et des services de l'Etat en région, **les Coder** (Comité de développement économique régional) qui auront pour mission d'émettre des avis sur les questions relatives à la mise en œuvre du développement économique et social et sur l'aménagement du territoire dans la circonscription régionale. Ces Coder sont alors composés de représentants des collectivités locales et du monde économique et social. Suite à l'échec de la réforme voulue avec le Référendum de 1969 va progressivement se mettre en place la décentralisation, avec la création des Etablissements Publics Régionaux en 1972 et leurs Comités Economiques et Sociaux en 1974 puis, à partir de 1982, la région se verra reconnue le statut de Collectivité Territoriale. Ainsi, seront créés **les Conseils régionaux, aux côtés desquels seront institués les « Comités » économiques et sociaux régionaux, qui deviendront les « Conseils » économiques et sociaux régionaux en 1992**.

Mis en place en 1982, l'assemblée consultative (CESR) a pour **mission, par ses avis, de concourir à l'administration de la région**, aux côtés du Conseil régional, par ses délibérations, et du Président du Conseil régional, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations⁴². Il s'agit donc d'**une instance consultative dont la composition en quatre collèges** est définie par décret, avec une règle de parité entre le collège représentant les entreprises et les activités professionnelles non salariées (1^{er} collège) et celui représentant les syndicats de salariés (2^{ème} collège). On y trouve également le collège représentant les organismes et associations qui participent à la vie collective de la région (3^{ème} collège) et, enfin, le collège composé de personnalités qualifiées qui concourent au développement de la région en raison de leur qualité ou de leurs activités (4^{ème} collège).

L'expression de « démocratie participative » suscite des débats, d'ordre théorique et conceptuel, riches d'enseignements. Néanmoins, force est de constater qu'actuellement l'attention est centrée sur la « démocratie participative » et ses

⁴⁰ La création du CES apparaît en deçà des ambitions du Général De Gaulle qui ambitionnait la fusion du Sénat et du CES en une seule chambre représentative des collectives locales et des acteurs économiques et sociaux, afin de trouver un équilibre entre la démocratie représentative, avec des élus issus du suffrage universel qui décident, et la démocratie participative, avec une chambre économique, sociale et locale qui conseille. Le Référendum de 1969 aura pour ambition cette réforme du Sénat.

⁴¹ Jacques Dermagne, *Qu'est ce que le Conseil économique et social*, l'Archipel, collection information citoyenne, 2006. Pour les dispositions officielles, voir Titre XI de la Constitution de 1958, articles 69 et suivants.

⁴² Se référer au Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), articles L-4131 et suivants et articles R-4134 et suivants.

variantes, ce qui semble en quelque sorte, circonscrire la réflexion sur les formes modernes souhaitables de démocratie aux seuls dispositifs dits de « démocratie participative ». Or les questions contemporaines relatives à la crise du lien politique⁴³, à l'importance du dialogue social et à la prise en compte par les pouvoirs publics des avis et des initiatives issus de la société civile, sont plus que jamais, en ce début de XXI^{ème} siècle, d'actualité dans notre pays. Malgré cela, les institutions telles que les Conseils économiques et sociaux régionaux ou celui de la République, n'attirent pas l'attention des chercheurs et restent particulièrement méconnues du public.

Ainsi, pour le cas de la Bretagne tout au moins, le CESR semble être un outil de participation démocratique efficace, notamment lorsqu'on le met, un peu audacieusement, en comparaison avec les limites, aujourd'hui semble-t-il insolubles, des dispositifs de démocratie dite participative.

En effet, si certaines analogies semblent possibles sur les ambitions, en revanche dans son fonctionnement concret et ses caractéristiques, le CESR apparaît doté d'atouts essentiels lui permettant de se préserver d'un certain nombre de handicaps présents dans les dispositifs de « démocratie participative ».

Mathias Galic⁴⁴ souligne que l'enjeu du débat est de définir la notion de participation et ce qu'elle implique. Il définit alors la participation comme étant « *un ensemble de démarches, potentiellement issues du haut comme du bas, des élus comme des citoyens, et dont les principes seraient d'aménager globalement le fonctionnement des institutions politiques et administratives afin d'associer au processus de prise de décision les intéressés (citoyens, administrés) ou leurs représentants* ».

Ainsi, si l'ambition de la participation est d'associer au processus de prise de décision, à divers niveaux d'implication, les acteurs intéressés, le CESR semble bien contribuer à cette ambition⁴⁵, même si **cette contribution se fait sous forme « médiatisée » par des représentants sociaux et professionnels**. S'il s'agit, en effet, **d'éclairer les décisions politiques, prises au nom de l'intérêt général, par des avis construits et informés**, et non pas hâtifs ou électoralistes, émanant des personnes intéressées par les questions traitées, le CESR participe pleinement à cette démarche à l'échelle régionale.

En cherchant à identifier la philosophie politique et la pratique du CESR ainsi que ses effets concrets sur la scène régionale, nous allons tenter ici de mettre en évidence les éléments caractéristiques du CESR qui en font un outil de la

⁴³ Crise de la démocratie représentative politique mise en mot à travers l'idée de distance séparant les élus des citoyens, ces derniers étant de plus en plus compétents ou exigeants du fait notamment de l'élévation du niveau de formation mais aussi de plus en plus organisés sous forme associative. Crise qui, par ailleurs, s'imbrique dans un contexte de sophistication de la société et soulèvent des questionnements philosophiques et politiques.

⁴⁴ Mathias Galic dans la Démocratie participative, le cas Nantais, L'Harmattan, 2004. « Démocratie, gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple, implique la participation des citoyens aux décisions politiques ». Afin de mieux cerner la démocratie participative, il faut s'attarder sur la notion de participation, et non sur celle de démocratie elle-même.

⁴⁵ Le CESR allant très exceptionnellement jusqu'à la codécision dans le cadre du comité mixte regroupant des élus régionaux et des membres du CESR sur les questions de solidarité internationale.

démocratie régionale légitime, efficace et utile. Nous commencerons ainsi par présenter **les éléments fondant sa légitimité en tant qu'espace public institutionnalisé de délibération** (Première partie). Puis, nous nous intéresserons à **l'impact du CESR sur ses participants**, les organisations membres, tant dans ce que les membres valorisent dans le fonctionnement du CESR et les apports qu'il représente pour eux (Deuxième partie). Enfin, nous interrogerons **l'impact du CESR sur les élus régionaux ainsi que la conception que les élus ont de la relation entre les deux assemblées démocratiques régionales** (Troisième partie).

Première partie

Les éléments constitutifs de la légitimité du CESR et leurs limites :

Une institution démocratique
dotée d'atouts essentiels

Un certain nombre de caractéristiques propres au CESR lui permettent de bénéficier d'une certaine légitimité dans l'exercice de ses missions d'instance consultative représentant la société civile auprès du Conseil régional. Les enquêtes réalisées, ainsi que la pratique interne du CESR, révèlent trois éléments importants qui font du CESR un lieu particulier dans le paysage institutionnel régional.

Ces trois dimensions ne sont pas exemptes, pour autant, de certains questionnements que nous ne manquerons pas de souligner au cours des développements. Ainsi, il s'agit, tout d'abord, **de sa composition valorisée pour sa dimension pluraliste et relativement représentative de la société bretonne** ; ensuite, il s'agit de **sa dimension institutionnalisée qui lui confère une certaine continuité et indépendance** ; enfin, ce sont **ses modalités de fonctionnement interne qui en font un lieu de délibération relativement efficace mettant en œuvre une capacité de dépassement des dissensus initiaux afin de construire une expertise sociale partagée**.

1. La composition du CESR : l'assurance d'un pluralisme relativement équilibré malgré l'existence de questionnements sur sa représentativité

1.1. Une représentativité relative, toujours en questionnement

La forte valorisation de la diversité de composition du CESR (voir infra) n'occulte pas **l'existence de débats sur sa représentativité** qui demeurent largement ouverts. Sans parler ici de la représentativité des différents « lieux internes » au CESR, notamment de son Bureau élu qui est l'objet de véritables enjeux entre les membres du CESR, les questions relatives à la représentativité du CESR sont de deux ordres.

D'une part, il apparaît nettement que le CESR présente **des déficits importants dans la représentation de certaines catégories de personnes**. Ainsi, il est composé majoritairement d'hommes dont la moyenne d'âge est de 59 ans, ce qui pose **la question de la représentation des femmes et des jeunes**. De plus, c'est **la « sur-représentation » ou la « sous-représentation » de certains secteurs d'activités** qui pose question à bon nombre de membres du CESR ou d'élus régionaux.

D'autre part, les élus comme les membres questionnent parfois **ce que représente réellement le CESR**. Ainsi, n'est-il pas composé d'organisations ou de membres qui **représentent des logiques institutionnelles plus que les réalités de terrain de leurs mandants** ? Cette dimension de représentation du terrain a été valorisée par les membres et les élus interviewés mais tend aussi (souvent par les mêmes personnes) à être questionnée à travers notamment **la question de la dimension démocratique de chaque organisation membre et de la connection des membres avec les réalités de terrain** (question des permanents ou des retraités présents au CESR depuis de nombreuses années, dimension de notabilité...).

De plus, les personnes interrogées posent, parfois, **la question des critères sur lesquels la désignation des organisations se fonde**. La composition du CESR est définie par décret, puis fixée par arrêté préfectoral. Les choix opérés ont une dimension discrétionnaire importante (dimension « intuitu personae » des nominations). Mais il faut rappeler que cette question des critères de représentativité des différentes organisations désignées **dépasse le seul cadre du CESR** puisqu'elle se retrouve posée à toutes les échelles de représentation et demeure complexe. Il ne s'agit pas seulement du nombre que chaque organisation représente mais **d'assurer une représentation de la diversité de la société civile, cette dernière étant en perpétuelle mutation**. La question de la représentativité des syndicats est régie par des textes officiels, mais demeure un objet de débats importants. Pour les associations et les activités économiques, différents critères peuvent exister, notamment le poids, l'histoire, la notoriété et l'influence, l'ancienneté et la stabilité des structures, l'accès à l'expertise, l'utilité sociale des actions conduites et des intérêts représentés, le degré d'indépendance, le fonctionnement démocratique, l'obligation de rendre compte aux mandants, ou encore la capacité d'action. Ces différents critères peuvent conférer une certaine légitimité aux organisations mais ne font généralement pas l'unanimité auprès des différents acteurs.

Cette question de la représentativité du CESR demeure **donc une question délicate dont la responsabilité est partagée**, d'une part, **par l'autorité qui désigne les organisations en assurant la transparence des choix opérés** (critères fixés préalablement) et, d'autre part, **par chaque groupe représenté qui doit ménager, en son sein, la place qui revient à la diversité sociale, territoriale et démographique ou encore au respect du principe de parité homme/femme notamment**.

Soulignons ici qu'à chaque renouvellement du CESR, cette question se pose nécessairement avec acuité. Toutefois, comme le souligne un membre du CESR lors d'un entretien, **il s'agit d'une question qu'aucun responsable politique ne semble vouloir réellement aborder de front** à cause de sa complexité et des enjeux de pouvoir qui la sous-tendent. De plus, **cela aboutirait à une recomposition du CESR et ainsi entraînerait une nouvelle attribution des sièges** ce que, a priori, aucune organisation membre ne veut vraiment par ailleurs pour ce qui la concerne, à moins que cela se fasse à son avantage.

1.2. Une forte valorisation et une reconnaissance du pluralisme interne au CESR

Rappelons au préalable que la première des missions institutionnelles du CESR est de représenter la société civile régionale auprès de l'assemblée élue au suffrage universel. Le fait que sa désignation soit assurée par le Préfet de région lui assure déjà **une certaine indépendance à l'égard du Conseil régional**, puisque l'attribution des sièges et les désignations ne dépendent pas de lui.

Le CESR est composé des organismes représentant **les principales composantes de la société civile organisée régionale**. Cette dimension le dote d'une **dimension pluraliste importante**, tant aux yeux de ses membres qu'aux yeux des élus régionaux. En effet, cette diversité de représentation est valorisée comme

permettant un certain équilibre dans les avis émis par le CESR puisque, par exemple, les points de vue des experts (membres qui sont spécialisés dans leurs domaines d'action respectifs) se trouvent alors « **pondérés par une confrontation** » avec les autres composantes de la société civile régionale.

Cette diversité de composition est, par ailleurs, un élément constituant **une sorte de gage d'indépendance à l'égard du Conseil régional** puisque, lors des débats internes au CESR, les possibles tendances de complaisance de certains à l'égard des autorités régionales se trouvent modérées par l'expression de tous les membres. Certaines personnes interviewées soulignent, néanmoins, qu'une « dimension de conformisme » peut perdurer du fait des intérêts en jeu dans les relations des organisations avec le Conseil régional. Il s'agit là de la question **des sources de financements des organisations membres ou encore des attributions d'aides qui peuvent créer, pour certaines organisations, une dépendance** à l'égard des décideurs régionaux.

Sa dimension pluraliste fait remplir au CESR **une fonction de représentation de la diversité de la société civile organisée régionale, comme un « baromètre social »** permettant aux membres et aux élus d'évaluer « *l'état des forces* » en action dans la région et ainsi de connaître **tant l'avis de chacune des composantes que l'avis de cet ensemble composite, pluriel que représente le CESR.**

2. Le CESR : une « institution » aux missions bien définies, non exempte, néanmoins, de questionnements sur ses ambitions

Il est intéressant de noter que les élus comme les membres du CESR sont **unanimes sur la différence de légitimité et donc de mission entre les deux assemblées régionales.** Ainsi, d'un côté le Conseil régional bénéficie de la légitimité du suffrage universel et, par conséquent, est l'instance politique décisionnelle responsable et, de l'autre côté, le CESR bénéficie d'une légitimité institutionnelle d'assemblée consultative représentative des forces vives de la région. Les élus régionaux demeurent très attachés à la liberté du Conseil régional sur ses prises de décisions, tout en insistant sur la chance d'avoir à leurs côtés une assemblée telle que le CESR.

Nous examinerons ici les différents éléments de la dimension institutionnalisée du CESR valorisés par les membres et les élus comme contribuant à la légitimité des travaux du CESR. Puis, nous exposerons certains des regrets et des frustrations exprimés, notamment quant au degré variable de prise en compte par les décideurs des travaux produits par le CESR.

2.1. Une formalisation des procédures contribuant à la reconnaissance du CESR

La dimension institutionnalisée du CESR apparaît comme un élément constitutif de sa légitimité auprès des élus régionaux puisque le CESR est soumis à **des règles**

obligatoires qui le dotent d'une certaine pérennité et régularité dans l'exercice de ses missions.

Les élus valorisent, en premier lieu, la dimension obligatoire des avis et de leur publication. En effet, le Code général des collectivités territoriales précise que préalablement à leur examen par le Conseil régional, le CESR est **obligatoirement saisi pour avis sur une multitude de documents** relatifs aux orientations budgétaires, aux nouvelles orientations politiques, aux budgets, aux différents schémas, au contrat de projet Etat-Région, aux déclinaisons régionales des schémas nationaux...

Le CESR peut, par ailleurs, **être saisi** par le Président du Conseil régional sur toute action ou projet économique, social ou culturel. En outre, le CESR dispose également d'une certaine indépendance dans le choix des thématiques qu'il traite puisqu'il peut décider de **s'autosaisir** sur toute thématique d'intérêt régional, ce qui peut lui permettre de se constituer en force de propositions et d'interpellation autonome.

D'autres dispositions contribuent à **garantir une certaine indépendance au CESR**, à l'égard du Conseil régional notamment. Ainsi, les membres du CESR ne peuvent pas être en même temps élus du Conseil régional. La durée du mandat est de 6 ans et les membres sont indemnisés, ils bénéficient d'autorisation d'absences auprès de leur employeur, de crédits d'heures, d'un droit à la formation.

Espace de consultation de la société civile organisée régionale, le CESR est ainsi doté **d'un statut juridique** régissant ses modalités de consultation (saisines obligatoires et/ou volontaires auto-saisines), sa composition⁴⁶, ainsi que ses modalités d'organisation (régime indemnitaire des membres, financement des activités du CESR). Le reste du fonctionnement du CESR relève essentiellement d'**un règlement intérieur adopté par le CESR**. Ce dernier comporte des règles d'organisation propres au CESR de Bretagne fixant, notamment, les règles de répartition des différentes fonctions et statuts internes au CESR, la composition du Bureau, les méthodes de travail adoptées par le CESR de Bretagne pour l'élaboration de ses travaux, le fonctionnement du Bureau, des Commissions et Sections...

Beaucoup d'élus parlent de **la chance, à travers le CESR, de disposer d'une forme d'avis, organisée et automatique, de la société civile** ; ce qu'ils ne retrouvent pas aux autres échelles de territoire. Ici, l'obligation de publication officielle de ses avis et études apparaît comme un moyen d'assurer leur publicité mais surtout une continuité et une pérennité de l'institution. Les élus du Conseil régional valorisent ainsi **une dimension « d'engagement qui rend lisible les positions du CESR sur le long terme » et permet aussi « une officialisation des discours » des organisations membres.**

Par ailleurs, soulignons ici que **la vigilance du CESR sur l'orientation des saisines du Conseil régional** (la problématique est élaborée par le CESR lui-même après la saisine officielle) ou encore sur le respect des frontières imparties à ses

⁴⁶ Le nombre de sièges est défini par décret, la liste des organismes représentés au CESR est fixée par arrêté du Préfet de région, celui-ci décidant aussi du nombre de représentants, et le cas échéant, des modalités particulières de leur désignation.

missions (à savoir l'expression d'avis consultatifs et non la conduite d'actions ou la décision) semble offrir **des garanties tant pour l'efficacité du travail fait que pour la bonne réception par les élus régionaux des productions du CESR.**

Ce cadre institutionnalisé assure au CESR une certaine légitimité lui permettant de remplir sa **mission de manière relativement efficace et indépendante vis à vis du Conseil régional**, tout en offrant une marge d'initiative par les libertés d'organisation interne. L'exemple offert par le nombre important d'auto-saisines du CESR de Bretagne révèle ainsi une exploitation effective de l'opportunité, pour le CESR, d'orienter l'agenda politique vers des questions qui préoccupent la société civile régionale.

2.2. L'expression de certaines frustrations ou d'ambitions pour une évolution des missions du CESR à l'avenir

Les quatre enquêtes réalisées révèlent **un certain nombre de questionnements sur les effets de cette mission consultative du CESR sur les décisions de l'exécutif du Conseil régional ou de l'Etat en région.** Ainsi, si certains membres valorisent la prise en compte par les élus de certains avis émis par le CESR et si d'autres relativisent cette possibilité d'impact par la complexité des systèmes de décision et des conditions dans lesquelles sont prises les décisions politiques (multiples niveaux de décisions dans les institutions françaises, contraintes et limites du pouvoir des élus...), d'autres encore s'interrogent sur la réelle prise en compte du travail réalisé par les composantes de la société civile régionale au sein du CESR.

Ces préoccupations exprimées portent, de manière générale, sur le rôle des élus politiques et la place de la société civile et des acteurs de terrains à côté des pouvoirs publics. C'est **l'image de l' élu seul capable de dire ce qu'est l'intérêt général** qui tend à être critiquée en ce que les élus seraient dans une exploitation sélective des travaux du CESR, prenant en compte les avis qui vont dans leurs sens et, en tout état de cause, restant entièrement libres dans leurs prises de décisions.

La question du sens de la participation des membres aux activités du CESR est posée par les membres et par certains élus. Il ressort des entretiens réalisés que **l'idée de procéder à un suivi ou à une évaluation de l'impact des préconisations qu'il peut faire dans ses avis et ses études serait un moyen efficace pour conforter le travail du CESR.** Ainsi, l'idée serait que le Président du CESR puisse demander, périodiquement, au Président du Conseil régional de venir expliquer les orientations qu'il a données à l'action publique régionale, en lien avec les préconisations qui auraient été émises par le CESR antérieurement. Ce suivi n'obligerait en rien l'exécutif du Conseil régional à suivre les préconisations mais le conduirait à expliquer les raisons de ses choix politiques. **L'idée serait ainsi de permettre au CESR d'évaluer de manière plus efficace son activité et ainsi de conférer une audience plus importante à l'expression de la société civile au sein de la région.** Le CESR, expliquent ceux qui font cette proposition, pourrait alors s'imposer comme un réel acteur des débats politiques régionaux puisque dans le cas où l'exécutif ne s'expliquerait pas, il pourrait mettre en évidence les insuffisances d'explications du Président du Conseil régional et même, suggère l'un des élus de la majorité, prendre à témoin les médias...

3. Des méthodes de travail productrices d'une expertise sociale partagée

3.1. Un processus d'acculturation aux enjeux régionaux

Le CESR apparaît comme **un cadre de dialogue territorialisé orienté vers la construction d'un consensus**⁴⁷ entre toutes les composantes représentées en son sein. Afin de remplir sa mission de conseil auprès des élus régionaux, le CESR se doit ainsi d'organiser la rencontre de personnes d'horizons différents et de les faire travailler ensemble sur différentes thématiques régionales. **Cette construction collective d'un consensus entre les différentes composantes de la société civile** ne va pas de soi. Elle **nécessite une organisation méthodique et rigoureuse des processus délibératifs notamment**. Cette dimension de travail collectif du CESR se joue essentiellement dans le travail réalisé en Commission, en Section et en groupe du travail du CESR.

Une des spécificités du travail en Commission est de permettre à tous les membres **d'avoir accès à la même information**. Il peut être rappelé que, pour chaque étude engagée, **un cahier des charges délimite les objectifs** de la réflexion collective menée, ensuite **des recherches documentaires et statistiques** sont réalisées essentiellement par le Conseiller technique, qui les diffuse à tous les membres de la Commission responsable. Ensuite, lors des réunions de la Commission, **une série d'auditions** d'intervenants extérieurs (experts ou autres acteurs) est réalisée et les membres **partagent et débattent à partir de leurs expériences et de leurs analyses**. Des **informations officielles** peuvent également émaner des élus, des administrations régionales ou d'autres acteurs.

Cette méthode est importante puisqu'elle organise **le partage d'un savoir et d'une connaissance entre l'ensemble des membres de la Commission qui sont, au départ, dans des situations inégales face aux débats**. En effet, comme le souligne un membre interviewé, sur chaque thématique abordée par le CESR, les membres peuvent être répertoriés en trois catégories : les membres « experts » du sujet traité, les membres ayant une connaissance relative de ce sujet et, enfin, les membres ne connaissant pas le domaine examiné.

Certains membres expriment à ce propos leur frustration de voir des personnes moins compétentes qu'eux se positionner différemment ou exprimer des opinions qui ne leur semblent pas pertinentes ; mais il s'agit bien là de **la valeur ajoutée du**

⁴⁷ La question du choix des termes à utiliser pour parler des productions écrites du CESR se pose ici et mériterait une analyse approfondie du contenu des travaux et de celui des préconisations. Notons que le terme de « **consensus** » est le plus utilisé par les membres du CESR et sera celui que nous adopterons dans ces développements. Parfois accompagné de l'adjectif « mou », il se dote alors d'une connotation négative. D'autres parlent du « **plus grand commun dénominateur** » trouvé entre les membres du CESR, la connotation est alors positive puisqu'elle reflète alors le fait que les débats font évoluer chacun vers la définition d'un intérêt collectif commun. Le terme de « **compromis** » est connoté négativement en France car souvent conçu « a minima » ; mais, pris dans son sens juridique et plus neutre, il serait, selon nous, le plus approprié « accord trouvé » entre les partenaires. Quant à l'objet du consensus trouvé, il semble que l'expression d'« **intérêt général** » soit pertinente puisque l'objet des travaux est de proposer des solutions aux différentes questions et problèmes qui se posent en Bretagne en terme d'action publique et politique.

CESR, que d'être un lieu de confrontation large et pluraliste, qui ne se limite pas aux seuls experts du domaine traité. D'autant plus que les experts spécialisés ou les acteurs les plus concernés par un thème se retrouvent, par ailleurs, dans d'autres instances de concertation ou dans le cadre de relations bilatérales avec les élus et décideurs.

Les études sont, par ailleurs, **des travaux élaborés en moyenne entre 12 et 16 mois ; ce temps de travail collectif permet la maturation à la fois de la réflexion collective et des réflexions de chacun** (évolution des positionnements et meilleure compréhension des enjeux grâce à une information éclairée et contradictoire). La durée du mandat (6 ans), la composition fixe de chaque Commission et Section, l'équipe technique de soutien⁴⁸, permet à chaque membre de s'inscrire dans cette temporalité nécessaire à l'évolution de la réflexion.

Soulignons que les conditions d'ouverture et de publicité des débats au sein des dispositifs consultatifs sont souvent érigées en conditions nécessaires afin d'assurer la transparence d'un dispositif ; néanmoins, en pratique, elles apparaissent emporter certaines conséquences néfastes parfois. Ainsi, la publicité des débats laisse souvent plus de place à des expressions figées et à la surenchère, alors que **le huis clos, qui préside dans le travail en Commission/Section du CESR, apparaît comme un élément favorisant la qualité de l'argumentation et de la délibération dans la mesure où il libère l'expression des pressions extérieures et des affichages.** Cet impact sur la qualité des échanges se retrouve très nettement dans la différence faite par les membres entre la qualité du travail et des débats en Commission (lieu fermé de dialogue entre les membres) et les expressions en Assemblée Plénière (lieu d'expression officielle).

Cette acculturation de tous permet **à chacun de se construire un point de vue informé et éclairé**, en meilleure connaissance de cause, sur les questions et enjeux soulevés ; point de vue qui, ensuite, se voit **confronté aux points de vue des autres membres lors des débats en Commission ou Section.** Les membres interviewés ont insisté pour dire que **le travail en Commission n'est pas consensuel, qu'il s'y développe de vrais débats et que s'y expriment des oppositions portant sur « les idées ».**

Il peut être souligné que les élus régionaux valorisent largement la **dimension de suivi proche des dossiers** qui est particulière au CESR et le démarque des avis ponctuels que peuvent porter les citoyens qui n'ont pas accès à toute cette information.

La forme des travaux importe également beaucoup, même si elle se trouve parfois critiquée du fait de la longueur des productions finales. **La présentation des études, sous la forme d'un état des lieux préalable de la question, suivi des enjeux soulevés et enfin des préconisations faites aux décideurs,** permet de mettre en évidence les étapes de la réflexion collective et de mettre les rapports à la

⁴⁸ Le CESR dispose une administration composée de quinze personnes.

portée de tous les membres du CESR en Assemblée plénière, ainsi que des autres lecteurs.

Sur ce point, les élus comme les membres mettent en évidence **l'intérêt de la dimension exhaustive des études produites par le CESR. Ceci leur permet d'avoir des documents de référence, ressource toujours utile en cas de besoin.** Certains d'entre eux critiquent cette dimension des travaux du CESR qui en font des documents « *trop longs* » en nombre de pages. Néanmoins, tout rapport d'étude du CESR contient un **sommaire détaillé** ainsi qu'**une synthèse** ; chacun, selon son intérêt propre, peut ainsi avoir sa propre lecture du document. Il s'agit bien de documents ayant **vocation à répondre à une diversité d'utilisations et donc à une lecture sélective** selon le domaine d'intérêt de chaque lecteur.

Ainsi, les méthodes de travail adoptées par le CESR, notamment dans le travail des Commissions et des Sections, s'inscrivent dans une démarche de partage des connaissances et permettent une élévation de la réflexion vers la complexité qui caractérise la réalité de la gestion des affaires et problèmes publics.

Ainsi, **les méthodes d'élaboration semblent en quelque sorte jouer un rôle de garant d'une certaine ambition dans le consensus trouvé et dans l'avancée de la réflexion collective.**

3.2. Les résultats de ce processus délibératif : un consensus volontariste⁴⁹ sur les orientations socio-politiques de la région et la production d'une expertise sociale et intellectuelle de qualité

La reconnaissance du CESR repose sur sa capacité à produire des rapports (Etudes et Avis) de qualité. En ce qui concerne la qualité des réflexions et des autres éléments présentés dans ses travaux, le CESR de Bretagne apparaît comme **le seul lieu produisant régulièrement des analyses thématiques de fond, avec des problématiques visant à améliorer les politiques publiques en Bretagne.**

La particularité des productions du CESR est **leur dimension socialement construite** par l'ensemble des composantes de la société civile, ce qui fait dire à nombre d'élus qu'ils bénéficient là d'**un avis ancré dans les réalités rencontrées par les organisations sur leur terrain respectif et surtout pondéré par la confrontation collective.**

Cette dimension collective et pluraliste de l'élaboration des études et des avis semble, en outre, doter ces derniers d'une **sorte d'aura « a politique »**, non partisane, sortant des clivages traditionnels (dépolitisation des enjeux) puisque **l'ensemble des composantes se sont mises d'accord sur un positionnement commun.**

Sur le fond des rapports d'études, les membres insistent pour dire que les études ne reflètent pas toujours leurs idées propres mais qu'ils les acceptent puisqu'elles

⁴⁹ Sur la question de la terminologie utilisée, se référer à la note de bas de page précédente, n°47.

marquent le travail collectif fait et permettent de montrer les points de convergence qui existent entre eux afin de les porter à la connaissance des élus ; un membre dira ainsi que « **le consensus est la seule voie pour avancer** ». Néanmoins, c'est cette dimension qui **peut apparaître, parfois, trop consensuelle aux yeux de certains**. En effet, les membres disent, qu'au final, ils s'y retrouvent toujours dans les études puisque les propos qui ravivent les susceptibilités des uns et des autres sont retirées ou négociées dans leur formulation. Certains soulignent ainsi que, de temps en temps, il existe un risque d'arriver à des propositions moins consistantes du fait de la nécessité de se mettre d'accord.

Toutefois, le regret exprimé par la grande majorité des membres concernant le manque de prise en compte des travaux du CESR par les élus⁵⁰ montre **une volonté de prise en considération des travaux que le CESR produit**. La valorisation de la bonne qualité des travaux par les membres du CESR montre ainsi que, malgré leur dimension consensuelle, **les productions collectives reflètent des avancées qui ont de la valeur ou, du moins, qu'il s'agit de choses qui doivent être entendues par les décideurs**.

Ainsi, on peut dire que le CESR révèle **une volonté générale partagée entre les différentes composantes de la société civile régionale** qui entendent ainsi influencer sur les politiques régionales, les orienter dans les directions préconisées collectivement.

Il apparaît ainsi opportun de parler d'intérêt général d'autant que les études élaborent et explicitent des choix collectifs pour l'avenir de la Bretagne et s'attachent, notamment, à présenter les points sur lesquels l'ensemble de la société civile s'est mise d'accord, après des débats contradictoires.

De plus, cette démarche consensuelle est directement liée à la mission du CESR de permettre une expression globale de la société civile reflétant les convergences et le consensus entre ses membres, afin d'éclairer les décisions des élus. Comme le souligne un membre interviewé, **les élus connaissent déjà les désaccords, mais ne savent pas ce sur quoi les partenaires sont d'accord, c'est ainsi tout l'intérêt du CESR** à ses yeux. Il s'agit donc bien d'une assemblée jouant un rôle de conseil et non d'un lieu de la prise de décision politique, ce qui fait souvent dire que c'est un lieu dénué d'enjeux de pouvoir directs pour les participants. Néanmoins, cette dimension est à relativiser, notamment en ce qui concerne les expressions libres en Assemblée Plénière. Ces contributions spécifiques des organisations membres, mises en annexes des travaux du CESR et sur le site internet, sont, en effet, l'occasion pour les membres qui le souhaitent d'exprimer la totalité de leur pensée, de nuancer leur vote en l'expliquant. Cette dimension est importante pour eux car elle semble conditionner leur acceptation des travaux collectifs. En effet, comme nous le verrons ensuite, **la possibilité d'aller au-delà de la synthèse collective produite apparaît fondamentale dans la mécanique de mise en commun et de construction collective**.

⁵⁰ Ce que certains élus soulignent également.

3.3. Un volontarisme et une vigilance interne pour une gestion implicatrice des membres et une cohérence globale du CESR face aux décideurs

Comme nous l'avons vu à travers les méthodes de travail des Commissions et Sections, le CESR s'inscrit dans une démarche rigoureuse afin de réussir à remplir sa mission consultative. Cette dimension mérite quelques développements afin de mettre en exergue le fait que cette mécanique de production collective nécessite un volontarisme et une vigilance interne continue portant sur son organisation et son fonctionnement.

L'organisation du CESR dans son fonctionnement quotidien est de la responsabilité première de son Président, appuyé pour cela par la Direction. En tant qu'Assemblée consultative instituée par la loi, son organisation est, en premier lieu, soumise à des règles légales et réglementaires obligatoires. Comme nous l'avons vu, celles-ci portent notamment sur sa composition, sur son fonctionnement général en Assemblée Plénière, en Commission/Section, en Bureau, sur les attributions des membres et leurs obligations respectives en fonction de leur statut, sur le régime indemnitaire, etc⁵¹.

L'objet de cette partie n'est pas de reprendre l'ensemble de ces règles générales d'organisation mais bien de montrer qu'au-delà de ces règles, un travail interne est nécessaire pour **favoriser l'investissement des membres dans l'activité du CESR et assurer ainsi la « dimension sociale » des productions**. Ce travail engage le Président du CESR, la Direction et les services du CESR, mais aussi l'ensemble des membres à des degrés différents selon leur statut interne. En effet, le CESR est **confronté à un certain nombre de contraintes et difficultés** qu'il doit s'attacher à surmonter. Peuvent être évoqués ici les problèmes de gestion des agendas de chacun et leur coordination optimale, la gestion des délais de saisine, etc. Il s'agit également de ce qui a été souligné précédemment sur la vigilance lors des saisines par le Président du Conseil régional. Le risque d'instrumentalisation potentiel fait, en effet, l'objet d'une attention particulière de la part du CESR et **un travail de questionnement des problématiques soumises par les élus est engagé préalablement à la conduite de l'étude** en réponse à la commande faite par les élus. Cette vigilance permet de prévenir d'éventuelles tentations de complaisance interne ou d'instrumentalisation par les élus de la saisine faite. Soulignons que cette vigilance semble, en outre, assez spontanément assurée grâce à la composition pluraliste du CESR qui permet une confrontation quasi-systématique des points de vue et des approches.

Sans reprendre les méthodes de travail déjà développées précédemment, il semble important de montrer ici que **ces méthodes de travail vont de pair avec une répartition des rôles et des attributions de chacun dans la production d'une étude. Une alchimie singulière s'organise ainsi, pour chaque étude, entre le Président de Commission/Section, le(s) Rapporteurs, en passant par le Conseiller technique, et l'ensemble des membres de la Commission**. De plus,

⁵¹ Pour un rappel complet voir le document réalisé en interne « le CESR mode d'emploi ».

les différentes étapes et modalités d'adoption des travaux ont également un rôle important dans la cohérence globale du CESR.

Le travail en Commission/Section est ainsi l'occasion pour les membres d'échanger leurs idées, **ce type de processus discursif nécessite une certaine discipline et de la rigueur**. Les membres ont mis en évidence ici le rôle particulier du Président de Commission qui doit jouer un rôle d'animateur des débats et en assurer le recadrage quand cela est nécessaire. Il doit, également, pouvoir sortir de son rôle de représentant d'intérêts particuliers pour s'élever à une vision plus globale et faciliter l'expression de chacun. De la même manière, le rôle de Rapporteur d'une Etude s'inscrit dans cette nécessité de s'ouvrir largement aux débats. En effet, chaque Rapporteur entend contribuer de manière privilégiée au contenu de l'étude qu'il va rapporter, mais il ne doit pas exprimer que son opinion, il doit présenter la synthèse au nom de tous. Soulignons que **ce rôle consistant à présenter un rapport au nom du CESR n'apparaît pas poser de problèmes particuliers aux membres, puisqu'ils connaissent les règles du jeu, « on peut tout dire en assemblée plénière »**. Ce qui apparaît délicat pour les membres tenant ce rôle est de trouver leur place aux côtés du Conseiller technique qui est la personne qui rédige les différentes parties de l'Etude. Ces rédactions étant ensuite rediscutées avec le Rapporteur puis soumises au débat avec l'ensemble des membres de la Commission.

Le rôle du Conseiller technique apparaît ainsi central à plusieurs titres. Les membres sont unanimes pour dire la plus value apportée par les Conseillers techniques⁵², notamment dans **l'apport des informations pertinentes, dans la qualité rédactionnelle, l'organisation des idées...** Il apparaît également important dans **une fonction de médiation, qui est également jouée par les Présidents de commission et les Rapporteurs**, notamment dans le déroulement des débats (discipline dans les prises de paroles, gestion des plaintes et réticences...).

La production d'une Etude est donc un jeu à quatre : trois personnes jouant un peu un rôle de médiation mais dans des champs différents, et les membres de la Commission ou Section. L'équilibre entre les quatre n'étant jamais acquis ; surgissent ici des questions de personnalité, et parfois des conflits, afin que chacun reste dans son rôle.

Concernant le fonctionnement interne du CESR de Bretagne, **une volonté interne⁵³ d'investir les membres dans les travaux du CESR** se fait jour, notamment à travers les débats que peuvent susciter le régime indemnitaire applicable et le système de décompte des présences. Sur cette question par exemple, le décret souligne que l'indemnité est versée aux membres en fonction de leur activité effective. Néanmoins, la pratique fait apparaître de grandes disparités

⁵² Cela n'empêche pas certains rapporteurs d'exprimer quelques frustrations de n'avoir pas tenu la plume ou été maîtres du plan, ou encore, notamment pour ceux qui expliquent ne pas avoir le temps pour être rapporteur, de souligner le risque de dérive du système, dans le sens où les études deviennent des productions uniquement technocratiques. Néanmoins, ces remarques des membres ne tiennent pas compte des exigences méthodologiques qui existent, notamment en ce qui concerne l'attention portée à la retranscription des débats des Commissions ou la volonté d'impliquer les membres dans les études produites.

⁵³ Tant de la part des membres, surtout ceux en responsabilité, que de la part de la Direction et des services techniques.

d'investissement entre les membres⁵⁴ et également, occasionnellement, des pratiques ou stratégies de contournement de la règle de présence. Progressivement est apparue la nécessité de faire passer une feuille de présence, qui a également fait l'objet de stratégies, notamment celle de signer la feuille des présences et partir sans assister à la totalité de la réunion. Ainsi, une réflexion collective a été conduite pour mettre en place un nouveau système indemnitaire qui valorise davantage ceux qui participent plus fortement aux travaux.

Mais la présence des membres ne veut pas dire qu'ils investissent sur le fond des Etudes. Aucune garantie n'existe, et ne semble pouvoir exister, pour être certain que les membres, par exemple, lisent bien les documents qui leur sont envoyés avant le travail en Commission/Section ou en Assemblée Plénière. Dans cette perspective, il semble que **la mise en place de groupes de travail ad hoc, composés de 12 personnes maximum, entre dans une volonté de rendre possible un investissement personnel plus grand des membres.** De même, les nouvelles méthodes de travail, qui consistent à mettre les membres **dans une situation de collecte d'expériences locales** sur une problématique précise afin de débattre de leur pertinence puis d'analyser leurs apports dans l'action publique en question, dévoilent également une volonté de faire participer plus activement, et plus directement les membres aux travaux. Cette nouvelle méthode est, par ailleurs, soumise à une évaluation critique interne, afin d'en apprécier la portée et les limites et d'en améliorer le fonctionnement⁵⁵.

Enfin, **la question du Bureau du CESR** apparaît importante également car il s'agit d'un lieu dans lequel se jouent **tant la stratégie des membres que la stratégie globale du CESR.** En effet, le Bureau est l'organe par lequel passent la quasi-totalité des travaux du CESR. D'abord, en amont, pour la validation des cahiers des charges des études et la désignation du ou des Rapporteur(s), puis, en aval, pour la validation des synthèses des Etudes. Après le Bureau, les dossiers arrivent en Assemblée Plénière pour être soumis aux votes des membres. Le Bureau apparaît, aux yeux de certains membres, **comme un lieu de discussion ultime** pour les membres, notamment dans le cas où ceux-ci ne seraient pas satisfaits d'un rapport produit. Mais, au-delà, il représente **une étape importante de mise en cohérence de l'ensemble des productions du CESR**⁵⁶.

Cette mise en cohérence apparaît, importante pour inscrire le CESR dans une posture plus forte face aux décideurs publics. En effet, la reconnaissance du CESR repose sur sa capacité à produire une expertise sociale de qualité mais aussi sur **sa capacité à en assurer la cohérence intellectuelle et une certaine unité de ses productions.** Le directeur du CESR⁵⁷ parle ainsi d'un travail continu (notamment à travers les méthodes de travail adoptées) permettant le partage de la connaissance

⁵⁴ Sont souvent évoquées ici les questions de disponibilité des membres dits « actifs » ayant des activités professionnelles et sociales.

⁵⁵ Notamment suite à l'étude intitulée « Conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels en Bretagne, Septembre 2007.

⁵⁶ Soulignons ici que les groupes de synthèse mis en place pour discuter le rapport d'avis du CESR sur les questions transversales à plusieurs Commissions ou Sections peuvent être assimilés à des mini-bureaux et sont également une étape de mise en cohérence de l'expression du CESR.

⁵⁷ Pierre Le Foll, dans un article publié dans *Démocratie participative en Europe*, textes réunis par Stefan Bratosin et Dominique Bertelli, Lerass, 2006.

afin de « **construire progressivement un corps de doctrine cohérent**, de grands axes de politiques économiques et sociales pour la région, et de ne pas être pris au dépourvu par les délais de certaines saisines ». Il s'agit ainsi de poser le CESR en acteur direct et indépendant dans le débat régional. **La logique étant de renforcer la légitimité du CESR face aux décideurs publics régionaux grâce à une expertise sociale partagée, indépendante, cohérente et responsable.**

4. Conclusion de la 1^{ère} partie : le CESR, un espace public institutionnalisé de délibération

Comme l'explique Roger Sue⁵⁸ **l'espace public est un lieu de dialogue et de délibération publique ainsi qu'un lieu d'expression de la société civile.** Les citoyens, égaux politiques, veulent pouvoir s'exprimer librement et se faire entendre des pouvoirs publics. A cette fin, ils doivent s'organiser ensemble (sous forme d'associations diverses : association 1901, syndicats, etc) afin de se constituer en interlocuteurs des pouvoirs publics. Ces espaces du public, que constituent toutes les formes d'associations qui tendent à faire entendre leurs « expressions », doivent **nécessairement passer par une médiation ou une représentation collective**, d'autant plus quand il s'agit de niveaux de décision élevés.

Cette chaîne de remontée des demandes et des expressions sociales et socioprofessionnelles vers les centres de décision politique s'organise directement entre les élus et/ou leurs partis et les organisations (en bilatéral) mais peut, comme au CESR, comporter **une dimension collective**. Dans ce cas, l'instance représentant cette société civile dans sa diversité doit, pour être reconnue comme démocratique, **s'inscrire dans une procédure permettant une représentativité**

⁵⁸ Roger Sue, dans *La société civile face au pouvoir*, Presses de Sciences Po, 2003. pp 99 - 109. L'espace public ne peut pas se définir selon le sens commun, par opposition au privé, et désigner aussi bien les institutions publiques, le café du commerce, la rue, etc. « *L'espace public, au sens originaire de la libre expression de la société civile, reste un espace mal défini et le plus souvent un lieu vide* ». « **L'espace public, en tant qu'espace privilégié du débat et de la délibération démocratique reste, en grande partie, à construire.** Dans l'imaginaire démocratique d'aujourd'hui, chacun veut pouvoir s'exprimer et être reconnu comme individu à part entière, dont la voix (et pas seulement le suffrage) est égale à toute autre, et ne peut se satisfaire de la seule représentation collective, sociale ou politique ». Là encore il s'agit « d'un retour aux sources de la démocratie qui la définit, avant tout, **comme espace de dialogue, d'information et de délibération pour créer les conditions d'un consensus, de la formation de la volonté générale, comme on disait alors** ». Il faut ainsi « trouver les modes de régulation et d'expression faisant de l'espace public ce qu'il doit être en démocratie : un espace du public ». Il explique ensuite que cet espace de participation du plus grand nombre est « **le seul à pouvoir réhabiliter les corps intermédiaires, qui doivent et peuvent jouer le rôle d'acteurs et de partenaires sociaux, en tant qu'animateurs privilégiés de l'espace public, ceux-ci peuvent incarner une représentation sociopolitique de la société civile, ainsi l'idée est que les associations représentatives de la société civile deviennent des interlocuteurs permanents des pouvoirs publics** » (se donner une représentation incontournable dans le processus de prise de décision démocratiques). Il insiste ensuite sur le fait que la question essentielle reste celle « des modalités d'articulation entre la représentation sociale et la représentation politique ».

Cela le conduit naturellement à constater que « *la chambre représentative de la société civile existe déjà en France* » (le CES), mais il regrette « *son rôle relativement mineur aujourd'hui dans les institutions, ses fonctions limitées et son impact négligeable [...] en tant que lieu d'expression du débat et de la délibération publique, en tant que représentant institutionnel de la société civile dans sa diversité, celui-ci doit devenir une force de proposition incontournable pour tout gouvernement.* Le grand intérêt du CES est de refléter, au plus près de la base et des problèmes vécus, la diversité des points de vue, de les agréger et de parvenir à un consensus assorti de propositions de réformes. Les propositions ne valent pas décision, c'est là le point d'articulation avec la sphère politique proprement dite »

optimale, même si toujours relative, de cette diversité interne. Cette question de la représentativité est importante car elle dote l'assemblée d'une certaine garantie de son indépendance « intellectuelle ».

Cette exigence de représentativité nécessite ainsi, en pratique, **une sélection préalable des participants à la discussion et à la délibération collective.** Ce qui explique que le public ne puisse pas, notamment aux échelles de décisions élevées, prétendre pouvoir librement intervenir dans la délibération d'une instance telle que le CESR. En effet, cela pourrait, dans le cas du CESR, perturber l'équilibre voulu par cette règle de représentativité dont le respect est à la base des institutions et à laquelle les élus, comme les membres, sont très attachés, malgré certaines critiques.

De plus, comme certains auteurs⁵⁹ ou membres du CESR interviewés le soulignent très justement, **le huis clos** peut tendre « à favoriser la qualité de l'argumentation parce que la publicité des débats laisse plus de place à des affrontements figés et à la surenchère ».

Ainsi, **si l'espace public se définit comme une instance de débats et de confrontation où l'on traite de la chose publique et du rapport au vivre ensemble, et où la qualité d'une délibération se mesure à la capacité à dégager une définition consensuelle et raisonnée de l'intérêt général, sur la base du seul exercice discursif, libre de contrainte⁶⁰, le CESR apparaît constituer un espace public efficient dans la réalisation de sa mission de construction collective d'un consensus.**

Les entretiens avec les membres du CESR, ainsi qu'avec les élus, s'inscrivent directement dans cette idée et cette perception du CESR **comme espace public institutionnalisé⁶¹ de délibération et d'expression de la société civile dans sa diversité.** Le CESR entraîne ses membres dans **un processus d'apprentissage collectif et d'acculturation⁶² afin de produire une expertise partagée sur les problématiques régionales.** On peut ainsi parler d'une forme d'espace public qui engage les membres sur les problématiques de la vie de la cité ou encore d'un espace politique commun dans lequel les membres échangent leurs expériences afin de discuter des solutions souhaitables pour tous. Il s'agit bien d'une sphère autonome d'expression collective de la société civile qui permet, en parallèle, à chacun, de s'exprimer de manière plus corporatiste en Assemblée Plénière notamment.

⁵⁹ Loïc Blondiaux et Yves Sintomer, dans un article de la revue *Politix*, Volume 15 -n° 57/2002, pages 17 à 35, *L'impératif délibératif*, cite Jon Elster. Par ailleurs, cette dimension de qualité des discussions dans un espace fermé au public est soulignée par certains membres du CESR en expliquant la différence entre les échanges dans le travail des Commissions et Sections du CESR et les Assemblées Plénières (voir l'analyse des entretiens avec les membres, annexe 1).

⁶⁰ Sandrine Rui dans *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004. Livre relatif à la mise en œuvre des procédures de débat public dans la conduite de projets d'infrastructures de transport. P 57 et s.

⁶¹ Théoriquement, certains auteurs pourraient peut-être refuser l'utilisation de l'expression « espace public » pour le CESR, en se fondant sur la seule limite de la non ouverture au public. Néanmoins, nos développements mettent en évidence des raisons légitimes pour adopter ce terme, d'autant qu'un caractère supplémentaire lui est accolé : espace public « institutionnalisé »

⁶² Soulignons ici que les membres parlent souvent d'un temps d'adaptation nécessaire à leur arrivée au CESR. Tant pour comprendre ce qui se passe autour d'une table (c'est-à-dire resituer les paroles de chacun en prenant en compte leurs multiples casquettes) que pour comprendre comment réussir à être efficace ou encore réussir à prendre la dimension régionale des problématiques lorsque, dans leur organisation, celle-ci n'est pas développée.

Au-delà de ces éléments constitutifs du CESR qui en font un lieu tout à fait singulier dans le paysage institutionnel, l'enjeu majeur du CESR, afin de devenir un acteur du débat régional, réside dans les effets qu'il produit concrètement. **Espace public institutionnalisé, producteur d'une expertise sociale, quelle est son utilité ?**

Deux dimensions importantes apparaissent ici et seront développées dans les deux prochaines parties. Tout d'abord, l'impact sur ses membres et les organisations à travers l'expérience vécue au CESR et les apports qu'ils retirent de la participation aux activités du CESR. Ensuite, l'impact sur les élus régionaux et sur les décisions de l'exécutif du Conseil régional.

Deuxième partie

Le CESR et ses membres

Une participation utile, source de
richesses mais diversement
exploitée

Les enquêtes réalisées ont permis de mieux cerner l'intérêt de la participation aux activités du CESR pour les membres et pour les organisations. Il apparaît nettement que l'objectif premier des membres est de **représenter leurs organisations respectives et les réalités qu'ils rencontrent sur le terrain** (1). Mais, au-delà de cette fonction de représentation, les membres valorisent une grande diversité d'apports que leur procure la participation aux activités du CESR ; l'expérience vécue par les membres en son sein demeure, quant à elle, particulière et peut se résumer par l'idée d'une « **sortie de l'entre-soi** » (2). Enfin, même si **tous valorisent en lui un outil de connaissance potentiellement utile, ils l'exploitent de manière disparate** (3).

1. L'objectif prioritaire des membres du CESR : la représentation des réalités de terrain et des intérêts corporatistes

Même si l'objectif premier du CESR demeure celui de réussir à conduire une réflexion collective entre tous les membres afin d'élaborer puis d'exprimer un avis de la société civile régionale dans son ensemble auprès des décideurs régionaux, les membres sont très attachés à leur droit d'expression « corporatiste ». Il existe, en effet, deux dimensions différentes dans l'expression du CESR : l'avis global du CESR et les avis particularistes des organisations membres.

Le rôle de Conseiller économique et social régional⁶³ ou de membre du CESR apparaît, en premier lieu, être **un rôle de représentation des organisations mandantes et de leurs intérêts**. Cette dimension, importante pour les membres, se retrouve dans leur volonté d'apporter leurs points de vue dans les débats collectifs en Commission ou Section ; mais elle s'exprime dans sa totalité en Assemblée Plénière, tribune dans laquelle les « *vrais clivages et oppositions s'expriment* ».

Soulignons, par ailleurs, que chaque membre (des trois premiers collèges) est présent au CESR au titre d'un droit à la représentation de son organisation au sein du CESR. Les membres ont donc **la même légitimité dans leur droit d'expression au sein du CESR**, même si, par ailleurs, certaines organisations disposent de plus de moyens. Cette égalité de principe se trouve en pratique quelque peu modulée puisque **la règle de représentativité du CESR octroie un nombre de sièges différent aux organisations**, ce qui peut entraîner **un certain déséquilibre dans la possibilité de « contribution » et de « participation » entre les membres et/ou organisations**. En effet, compte tenu de la grande diversité des thématiques traitées au CESR et des documents remis par le Conseil régional, **un membre, s'il est seul représentant de son organisation, ne semble pas pouvoir maîtriser l'ensemble de ces thématiques et politiques**

⁶³ L'expression de « Conseiller économique et social régional » est très peu utilisée par les membres eux-mêmes.

publiques⁶⁴. Ainsi, généralement, les organisations les plus petites, ou les plus spécialisées, choisissent de s'investir dans les champs qui les concernent le plus. Ce point est intéressant à souligner puisqu'il s'agit en quelque sorte d'une des limites à l'égalité entre les organisations tout en étant une condition nécessaire à l'équilibre de la représentation démocratique. Ainsi, on rencontre ici une **tension inhérente au fait que ce qui permet une plus juste représentativité du CESR est cela même qui entraîne une sorte d'inégalité entre ses organisations membres.**

1.1. L'équilibre identitaire des membres du CESR : entre l'expression particulariste et l'expression collective du CESR

Cette fonction d'expression particulariste est importante pour les membres du CESR, mais aussi pour les élus (voir la Troisième partie). Aux yeux des membres, elle leur permet de **nuancer leurs positionnements sur le travail collectif réalisé au sein des Commissions ou Sections du CESR et donc de rester en accord avec la ligne de leur organisation.**

L'équilibre entre l'expression plus corporatiste en Assemblée Plénière et l'expression plus collective dans les travaux du CESR apparaît être un élément important favorisant l'entrée des membres dans une démarche d'écoute et de réflexion collective et dans une posture de compromis. Ce jeu institutionnel met en valeur la particularité de l'ambiance de travail régnant en Commission ou en Section du CESR ; la communication entre les membres y apparaît plus constructive, favorisée par le huis clos et le respect mutuel, malgré les différences de poids entre les organisations. Cette étape du travail en Commission est importante dans le processus de socialisation des membres, mais s'articule toujours avec l'étape de l'expression officielle en Assemblée Plénière du CESR. Comme si cela leur permettait de « jouer le jeu » dans un exercice à double détente, dans lequel ils ne perdent pas leur identité tout en entrant dans une démarche de réflexion collective.

L'homogénéité de la conception du rôle de représentant au CESR ne se traduit pas, en pratique, par des modalités d'allers-retours semblables entre toutes les organisations membres. Il apparaît, en effet, que les modalités de consultation des organisations et de leurs membres respectifs sont propres à chaque organisation et à leur fonctionnement interne (logique institutionnelle notamment). Deux éléments se font jour ici. D'une part, une certaine homogénéité entre les organisations appartenant à un même collège du CESR (néanmoins, cette dimension est à relativiser pour les trois collèges et surtout pour le troisième car il est composé d'une grande diversité de structures). Et, d'autre part, des liens semblent apparaître entre le degré de formalisation des échanges au sein des organisations et les apports que l'organisation valorise à travers la participation au CESR.

⁶⁴ Sur ce point, il peut être souligné que chaque organisation décide de son degré d'investissement dans son activité au CESR selon ses intérêts et ses objectifs propres.

1.2. La remontée des réalités de terrain et les logiques institutionnelles des organisations membres du CESR

Sur la question de savoir ce qu'expriment les membres au CESR, il peut être souligné que cette expression comporte **nécessairement une dimension personnelle** puisque chaque membre parle de ce qu'il connaît dans son expérience personnelle, professionnelle, civique et même parfois politique d'élu local. Néanmoins, chaque membre s'inscrit **dans une logique de représentation de son organisation**, qui lui donne un mandat pour défendre ses intérêts. La particularité du mandat au CESR apparaît être le fait que cette dimension de représentation d'intérêts se couple avec une démarche d'ouverture aux débats et aux idées des autres et converge vers l'idée de construction collective d'un consensus, propre au CESR.

La liberté d'expression de chaque membre semble se trouver systématiquement « encadrée » (contrainte, limitée) par la ligne institutionnelle, doctrinale, de l'organisation d'appartenance. Ainsi, concrètement les membres **se positionnent en fonction de la ligne de leur organisation respective**, ils semblent donc être dans un mandat « impératif ». En général, les membres estiment « *bien connaître* » les lignes de leur organisation, puisqu'en général, ils y occupent des postes à responsabilités (président, membre actif...). Lorsque les thèmes traités au CESR concernent des champs spécifiques de leur organisation, il semble que les membres consultent les membres de leur organisation (par téléphone ou mail) s'ils ont des doutes ou des questions ou bien si la question fait l'objet de débats internes dans leur organisation (groupe de travail existant dans leur organisation). **Sur les questions éloignées des champs respectifs des organisations**, les membres semblent conduits à se prononcer dans **une dimension plus personnelle**. Soulignons ici **la dimension collective du travail des membres appartenant à une organisation bénéficiant de plusieurs sièges au CESR** ; ces derniers organisent des réunions de concertation entre eux afin de décider des orientations à prendre mais aussi pour travailler les dossiers, les approfondir, etc.

Lorsque les membres du CESR n'occupent pas des postes à responsabilité dans leur organisation tout dépend de l'organisation interne de la structure. S'il existe des groupes de réflexion dans les organisations (syndicats salariés notamment) les membres y participent. Sinon les membres s'organisent comme ils l'entendent. Certains organisent des réunions de coordination entre membres d'un même collège (cela concerne surtout le 1^{er} collège), d'autres restent dans des échanges non formalisés avec leurs collègues d'organisation.

Les membres interviewés ont exprimé **un souci permanent « d'être à l'écoute de ce qui se passe dans leur organisation », « sur le terrain », afin d'être fidèles à celle-ci et ancrés dans les réalités**. Mais, le plus souvent tout ce lien avec le terrain se fait de manière informelle et à travers les échelles de hiérarchie interne à l'organisation (échanges entre les responsables dans les Conseils d'Administration par exemple).

L'investissement des organisations sur cette dimension des remontées vers le CESR des réalités de l'organisation semble lié à la structuration et à leur organisation institutionnelle. Par exemple, **certains syndicats** s'appuient sur les groupes de réflexion existant dans leurs organisations ; ces groupes deviennent alors des

sources d'informations et d'idées à amener au CESR. A l'inverse, d'autres organisations se trouvent dans des **secteurs très spécialisés** (représentants patronaux de secteurs spécialisés, représentants associatifs...) et, dans ce cas, les membres sollicitent leurs collègues d'organisation selon les thématiques traitées ; certains membres ont expliqué ici qu'ils avaient **des difficultés pour mobiliser leurs collègues car ces derniers se montrent plus ou moins intéressés par les questions et sollicitations (« chacun a le nez dans le guidon »)**.

Ainsi, la remontée des préoccupations vers le CESR prend des formes différentes. Le collège des syndicats salariés apparaît comme le plus organisé et préoccupé par cette question (certains l'associant à la dimension participative du CESR). Il semble, en outre, être celui qui s'investit le plus dans les travaux du CESR puisqu'il s'agit d'un enjeu majeur de leur organisation : promouvoir et revendiquer leurs idées, leurs expertises... Par ailleurs, les syndicats (salariés comme patronaux) ainsi que les chambres consulaires apparaissent ici les mieux lotis en ce sens que leurs objets et leurs moyens les dotent de **champs de compétences larges et variés, ce qui apparaît plus adapté à la transversalité des questions abordées au CESR**. Néanmoins, nous verrons que les logiques d'investissement sont, pour autant, très différentes entre les organisations.

1.3. Les retours vers les organisations de la participation de leur(s) représentant(s) aux activités du CESR

A travers les apports valorisés par les membres de leur participation aux activités du CESR, le CESR apparaît comme un élément riche à plusieurs niveaux et dont l'exploitation varie selon les organisations.

Une distinction intéressante semble émerger ici. Les membres interviewés ont quasiment tous (neuf sur dix) expliqué qu'ils diffusaient leurs interventions en plénière dans leur organisation respective (sous forme journalistique ou par mail et internet). En revanche, sur les autres types de retours possibles (veille de politiques publiques, alerte dans les organisations sur des informations obtenues au sein du CESR, l'organisation de stages thématiques,⁶⁵...), des différences de pratiques entre les membres ou entre les organisations apparaissent. Ainsi, on semble pouvoir **distinguer, d'une part, une dimension institutionnelle dans l'activité du représentant membre du CESR, qui est l'expression de l'avis de son organisation à travers les votes sur les rapports du CESR et par les interventions particulières en Assemblée Plénière notamment ; dimension qui semble avoir pour conséquence une sorte d'obligation de diffusion due à l'officialisation de l'avis de l'organisation. D'autre part, une dimension plus aléatoire qui peut aller de l'absence de retour particulier dans leur organisation (et qui peut être due à un manque d'ouverture des champs de l'organisation représentée, ou encore à la passivité dans la participation au travail en Commission/Section : membres « consommateurs ») à une activation d'initiatives**

⁶⁵ Pour plus de détails voir infra ou se référer à l'analyse des entretiens individuels avec les membres du CESR, annexe 1.

plurielles dans la réflexion et les actions de leur organisation lorsque la participation au CESR est active et intéressée.

Cette distinction se retrouverait, par ailleurs, dans les pratiques des membres et dans le sens donné à leur participation aux travaux du CESR (syndicats très actifs, investis avec des enjeux importants pour eux, les autres moins organisés institutionnellement et plus ou moins actifs). **Chaque membre, plus ou moins contraint par les règles et les objectifs de son organisation, choisit son degré d'investissement dans le travail collectif du CESR en Commission et donc son degré d'obligation de retour envers son organisation.**

2. La « sortie de l'entre-soi » et de multiples apports pour les membres et les organisations : une expérience unique et utile à tous

Au-delà de cette stricte mission de représentation de leur organisation et en entrant au cœur de l'expérience des membres à l'intérieur du CESR, ce dernier apparaît comme une instance très singulière notamment en permettant **une meilleure connaissance à la fois des partenaires régionaux et des enjeux de l'action publique régionale.**

2.1. La richesse d'un processus de socialisation unique

Les membres soulignent que la particularité du CESR est de permettre à des personnes **d'horizons professionnels, idéologiques, politiques, culturels, très différents** de se rencontrer et d'échanger en permanence sur les enjeux régionaux. Ainsi, il s'agit du **« seul lieu où l'ensemble des partenaires de la région réfléchit sur des dossiers communs et confronte leurs idées »**. Il apparaît que cette rencontre au sein du CESR a plusieurs vertus.

Tout d'abord, le CESR crée l'occasion pour chacun **d'aller au-delà des préjugés et des a priori** qu'il avait auparavant sur les organismes représentés au CESR. Ainsi, il oblige chacun *« à apprendre à se mélanger un peu avec les autres »*, à voir que *« les gens peuvent penser différemment »*, à voir que *« la qualité des personnes dépasse de loin leurs étiquettes »*. Le CESR est donc un lieu de socialisation voire même une *« école de la tolérance »* et *« d'apprentissage de la vie en société »*, favorisant une sortie de *« l'entre soi »*, très prégnant, à l'inverse, dans tout type d'organisation fondée sur un principe d'intérêt commun.

Par ailleurs, certains membres soulignent que le CESR leur permet de **donner une autre image de leur organisation** ou milieu professionnel, ce qui leur paraît utile pour la société et révèle **un besoin d'interconnaissance meilleur entre les différentes composantes de la société civile régionale**⁶⁶.

⁶⁶ Certains élus s'inscrivent dans cette logique d'une meilleure interconnaissance permise au CERS. Certains sont, par ailleurs, demandeurs de plus de relations directes entre les membres et les élus régionaux.

Les membres soulignent, en outre, la qualité des rapports interpersonnels, qui peuvent être amicaux, ainsi que la convivialité régnant entre les membres. Ainsi il n'y a pas, ou que très exceptionnellement, de conflit de personnes, **les débats en commission portent sur les idées**. Les échanges sont respectueux et sûrement facilités par l'absence d'enjeux décisionnels directs et la durée du mandat des membres (6 ans) qui favorisent une meilleure écoute entre les membres, qui se connaissent bien.

Cela n'occulte pas pour autant des critiques à l'égard de certains membres qui ne joueraient pas le jeu, seraient là « *en consommateur* » et non dans une logique d'échanges et d'enrichissement mutuel. De plus, beaucoup de membres ont souligné la difficulté lors de leur arrivée au CESR pour comprendre le fonctionnement interne du CESR et les enjeux qui se jouent autour de la table. Il s'agit ici des « *multi-casquettes* » que certains membres ont à travers leurs activités plurielles.

2.2. Un outil de connaissance riche et des apports multiples

Le CESR apparaît donc comme **un lieu unique de socialisation à l'altérité** mais aussi et surtout comme un lieu de réflexion collective éclairée permettant d'avoir une vision plus globale, plus complexe, moins partielle des problématiques traitées, puisque issue d'un débat pluraliste.

Les membres valorisent le fait d'avoir des échanges avec leurs partenaires régionaux puisque cela leur permet d'avoir **une meilleure compréhension de leurs analyses respectives et de saisir les raisons profondes de leurs désaccords et, ainsi, de percevoir l'horizon et les limites du rapprochement possible des points de vue**.

Ainsi, dans le travail en Commission ou en Section, les membres valorisent l'existence de réels débats qui sont de surcroît éclairés par une information sûre. Ce processus de délibération et de confrontation d'arguments apparaît comme une ouverture intellectuelle importante qui permet une meilleure compréhension des enjeux traités.

Le CESR apparaît ainsi comme une source de connaissance et de savoir multiple qui bénéficie tant aux membres pris dans leur individualité qu'à leur organisation.

2.2.1. Des apports personnels pour les membres dans leur statut de citoyen

L'aspect éclairé et informé des débats au CESR permet, en tout état de cause, aux membres d'**élargir leur culture générale personnelle**. Ils parlent ainsi d'**un processus de « formation permanente »**, de complément de formation, à travers l'ouverture intellectuelle permise. De plus, toute une dimension relationnelle existe à travers les contacts avec de nouveaux réseaux, ou encore la connaissance d'un monde inconnu (décideurs, patrons, syndicats...).

Certains membres estiment également que cette dimension, comme celle de la socialisation, peut expliquer la difficulté à partir de ce lieu unique, sans parler de l'indemnisation qu'ils reçoivent.

2.2.2. Le CESR : une plus value multiforme pour les organisations membres

Les organisations membres apparaissent ainsi très attachées à leur(s) siège(s) au CESR et en retirer une satisfaction plurielle. Dans l'ensemble, il ressort de l'enquête que les organisations apprécient cet espace pluraliste de confrontation qui **leur permet d'exprimer leurs analyses et de les confronter à celles des autres**. Cette dimension est **singulière au CESR et ne semble pas se retrouver ailleurs**. De plus, au delà de cette confrontation entre toutes ces organisations il s'agit aussi pour elles d'avoir **accès à des informations** qui peuvent avoir un intérêt plus ou moins direct pour leur organisation (signature de contrat, nouvelle législation/réglementation, etc...), mais aussi plus largement d'acquérir des connaissances qu'ils n'ont pas aussi facilement par ailleurs (sources de l'INSEE par exemple). Cette **ouverture de leur champ de réflexion** peut avoir pour conséquence de faire évoluer leurs modes de raisonnement, leurs propres analyses, en prenant en compte des éléments de connaissance ou des informations non connus ou occultés auparavant dans l'organisation. Un membre souligne ici **l'impact direct sur les organisations notamment lorsque les membres sont influents** ou occupent des postes à responsabilité dans leurs organisations respectives. L'idée est ici que les membres jouent **un rôle de relais dans leur organisation des idées développées ou des enjeux abordés au CESR**.

Les membres valorisent ainsi l'aspect ouverture vers les autres, la meilleure compréhension des « ennemis traditionnels » et la « *sortie de l'entre soi* » (un syndicat expliquera ainsi que « *dans les syndicats, tout le monde est d'accord avec tout le monde* », ainsi il s'agit bien de l'élargissement des horizons de pensée, et des champs d'analyses à des éléments « nouveaux »,...). L'enrichissement par la confrontation d'arguments entre les membres permet de **mettre à l'épreuve les idées reçues de chacun, de prendre du recul et ainsi de s'ouvrir à la complexité des problèmes sociaux et économiques**.

Concernant l'accès à l'information, il existe **aussi l'information officielle liée aux décideurs qui permet aux organisations d'être au courant de ce qui se passe en région** en matière d'action publique. Ainsi, les organisations ont **une capacité de réaction plus grande** puisque les membres du CESR peuvent jouer **un rôle d'alerte ou de veille dans leur organisation** (les syndicats de salariés ont largement valorisé cette dimension).

Une autre dimension importante pour certaines organisations, notamment pour celles qui sont les moins reconnues dans les relations bilatérales avec les élus ou les moins présentes dans les réseaux d'acteurs privilégiés, est que leur présence au CESR leur permet de **bénéficier d'une meilleure visibilité régionale**. Certains soulignent en outre, que le CESR est un lieu incontournable, il faut y être « *à tout prix* », et cela pour toutes les organisations.

Le CESR peut, en outre, constituer **un levier favorisant le rapprochement d'institutions, d'organisations ou de personnes**, notamment en tant que lieu de rencontre entre des partenaires qui se connaissent plus ou moins par ailleurs. En effet, la particularité de leur rencontre au sein du CESR est qu'ils réfléchissent de manière plus globale (régionale) et transversale, sur leurs enjeux communs, ce qui peut permettre un rapprochement des vues de ces partenaires de l'action régionale, membres du CESR.

Ainsi, le CESR apparaît comme un outil de connaissance riche à plusieurs niveaux mais les travaux du CESR demeurent exploités de manière très disparate.

3. Un outil de connaissance à dimension « sociétale » : des modalités d'exploitation des travaux diverses

Tous ces aspects intellectuels, cognitifs, peuvent en effet être répercutés dans les organisations membres par les représentants mandatés au CESR. Ceux-ci peuvent jouer un rôle de relais d'idées et de diffusion des travaux en vue de leur exploitation en cas de besoin, avec l'idée d'amener une thématique nouvelle dans le champ de réflexion de leur organisation par exemple (« A partir de là, que pensons nous et que faisons nous ? »).

La forme des diffusions est variable. Les Etudes sont, généralement, mises à la disposition des membres des organisations et font parfois l'objet d'une diffusion sous forme journalistique interne aux organisations. Certaines organisations se montrent plus actives (les syndicats de salariés surtout) en exploitant les études et les rencontres (membres du CESR et invités extérieurs au CESR) comme **des opportunités pour organiser des journées de débats thématiques** (stages, colloques, groupe de travail...) dans lesquelles il s'agit d'une mise en débat des analyses et des réflexions en partant des travaux du CESR comme support du débat.

Ces formes d'exploitation peuvent être caractérisées comme étant des facteurs favorisant **des prises de conscience collectives ou individuelles sur certaines problématiques** et/ou des mises en débat. Ici se fait jour **une facette « pédagogique »** en quelque sorte de cet outil de connaissance, en ce qu'il constitue une base de travail pour nourrir les réflexions internes aux organisations. Cette dimension du CESR, valorisée par les membres, semble avoir pour objectif la diffusion de la chaîne d'analyse vers la complexité. Mais, il s'agit là de **« l'aspect éclairé » du CESR** et certains membres se montrent, parfois, **plus sceptiques sur sa diffusion** et son partage au niveau des membres de leurs organisation (1^{er} collègue surtout).

Les différences de pratiques des membres dans les retours qu'ils font, dans leur organisation respective, des travaux du CESR semblent également beaucoup **dépendre de leur structuration institutionnelle mais aussi, et surtout, de leurs objectifs propres** (par exemple, les syndicats et les chambres consulaires exercent dans des champs de compétences larges et produisent leurs propres expertises, alors que les représentants de secteurs professionnels particuliers ou d'associations s'inscrivent dans des champs d'action très spécialisés). Cela tend à expliquer les différences d'exploitation des travaux du CESR, plus ou moins ambitieuses. Néanmoins, il apparaît nettement que les collèges 2 et 3 sont les plus attentifs à la diffusion ou à l'exploitation des travaux du CESR. A l'inverse, certaines organisations, notamment dans le 1^{er} collège (patronal), se montrent moins intéressées par cette dimension d'exploitation des travaux du CESR ou du moins plus sceptiques tout en étant, cependant, très attentives sur certains thèmes. Soulignons

que ces organisations mettent alors **particulièrement en avant les effets directs sur les organisations puisque, le plus souvent, les membres occupent des postes à responsabilité dans leur organisation et, donc, influent, par leur fonction, sur les réflexions internes**. Néanmoins, les membres de ce 1er collège expliquent qu'ils n'ont pas le temps de faire ce travail de diffusion du fait de leurs activités, alors que les syndicats de salariés, ayant des permanents, peuvent, selon eux, plus facilement le faire. Cette réflexion est sûrement à prendre en considération, mais doit également être relativisée. En effet, la capacité de chaque organisation à engager ce travail apparaît très liée à des questions de choix budgétaires et philosophiques de la part des membres ou des organisations et donc à leurs logiques institutionnelles.

L'apport de connaissance permis par le CESR en fait, à l'égard du « grand public », **une sorte d'outil pédagogique**, plus que de participation directe des citoyens. Néanmoins, cette dimension semble importante **comme préalable démocratique**, en permettant de **disposer d'une information élaborée** (diffusée sur internet, lors de forums publics,...) et **relativement objective et équilibrée** (non partisane puisqu'elle est issue d'une confrontation entre tous), mais aussi de **connaître les positionnements de chacun et les points de convergence entre les différentes composantes de la société civile organisée**.

Beaucoup d'élus et de membres valorisent ainsi le CESR comme un acteur du débat régional, producteur d'une connaissance et d'une expertise sociale utile à tous.

4. Conclusion de la 2^{ème} partie : un processus de construction de l'intérêt général régional

L'espace public institutionnalisé de délibération que constitue le CESR produit ses premiers effets sur ses participants, les Conseillers économiques et sociaux régionaux. Ces derniers sont très attachés à leur siège au CESR qui leur permet, en premier lieu, **d'exprimer leurs opinions d'organisation** auprès des élus régionaux et autres décideurs publics. Mais, au-delà de cette dimension, ils deviennent **les parties prenantes d'un processus de construction collective d'un intérêt général régional**.

Cette participation est source de richesse plurielle tant pour les membres dans une dimension personnelle que pour leur organisation respective, notamment à travers les échanges et les confrontations d'idées lors des débats en Commission ou Section. Il s'agit, par ailleurs, d'un outil de connaissance potentiellement exploitable qui peut enrichir ou faire évoluer leur propre expertise d'organisation. Il faut ainsi souligner **la grande diversité dans les types d'effets collatéraux ou indirects qui peuvent apparaître dans les suites de la participation aux activités du CEsR** (influence sur les expertises produites par les organisations, levier de rapprochement, effet de réseau...)

Comme toute institution, **l'importance de la responsabilité personnelle de chacun dans le fonctionnement interne et institutionnel du CESR** apparaît nettement (membres, élus et équipe du CESR). Comme l'a souligné « *un élu, une institution n'a de valeur que d'hommes* ».

Mais la mission institutionnelle du CESR est de conseiller les élus régionaux, nous allons donc maintenant examiner l'utilité du CESR et de ses travaux pour les élus régionaux, les premiers destinataires de ces derniers.

Troisième partie

Le CESR et les élus régionaux

Une institution démocratique
reconnue comme utile et
exploitée essentiellement comme
un outil de légitimation politique

L'existence du CESR aux côtés de l'assemblée élue au suffrage universel est largement valorisée par les élus régionaux qui y voient **un lieu pluraliste riche pour la démocratie en tant qu'outil à leur disposition pour les éclairer dans leur réflexion**. Cet outil de connaissance a pour originalité sa dimension de connaissance socialement partagée et son ancrage dans le territoire breton, par opposition à des expertises produites par des administrations ou des cabinets d'études privés.

Cependant, les entretiens avec les élus ont fait apparaître un certain décalage ou des nuances entre ce que peuvent, potentiellement, apporter les travaux du CESR et la manière dont ils sont, effectivement, exploités⁶⁷. Il semble, en effet, que **la plupart des élus s'intéressent plus à une recherche de soutiens et d'alliés extérieurs qu'au fond des Etudes comme source d'inspiration pour l'action publique**.

Il est intéressant de souligner que les élus valorisent, par ailleurs, **l'exploitation des travaux du CESR au delà de ses frontières institutionnelles, dans une dimension plus « sociale »**. Il s'agirait ici d'un outil de connaissance à exploiter dans les débats régionaux au sens large, au niveau du « grand public » et aux différentes échelles de territoire ; ce qui serait, selon eux, bénéfique pour la démocratie locale dans son ensemble.

1. Le CESR : un lieu pluraliste producteur d'une expertise sociale unique pour les élus régionaux

Sans reprendre les différents éléments caractéristiques de la légitimité du CESR développés dans la première partie de ce document, il s'agit ici de mettre en relief les éléments qui ont largement été valorisés par les élus interviewés et qui font du CESR une institution particulière et utile à leurs yeux.

A travers l'utilisation de la procédure de saisine par le Président du Conseil régional et leur nombre, se fait jour **une exploitation effective, par les élus, des capacités d'expertise du CESR**. Il s'agit bien d'un outil utile qui les aide dans leur prise de décision grâce à une réflexion riche de sa pluralité et de sa pertinence sociale. Cette démarche s'explique, selon les Vice-Présidents du Conseil régional interviewés, par **l'apport d'une expertise sociale ancrée dans le territoire breton**. L'idée est celle de voir apparaître **une expertise riche d'un travail de recherche de fond sur les enjeux d'une thématique, éclairée par les avis des experts tant internes qu'externes au CESR mais aussi pondérée par une confrontation à la critique de l'ensemble des composantes de la société civile organisée**. Les objectifs des élus à travers ce type de procédures oscillent entre différentes logiques : de celle consistant à avoir un apport de connaissance, d'idées à celle consistant en la recherche d'appuis et d'alliés (voir infra).

⁶⁷ Précisons ici que cette analyse ne peut être que partielle. En effet, les services du Conseil régional par exemple n'ont pas été interrogés. Les entretiens avec les élus, qui ont permis de rentrer plus précisément dans l'exploitation effective des travaux, ont été menés auprès de neuf élus et non avec l'ensemble des élus régionaux. De plus, aucun Président de Commission du Conseil régional n'a été interviewé. Cependant, ces entretiens corroborent les éléments rassemblés lors de l'enquête précédente auprès d'un nombre beaucoup plus important d'élus (annexe 4).

L'exploitation de la procédure d'auto saisine par le CESR est largement valorisée par les élus qui y voient **une expression des préoccupations de la société civile et, ainsi, une force d'interpellation et de proposition** auprès des élus, ce qui participe à l'autonomie du CESR à l'égard du Conseil régional. En effet, le CESR ne se trouve pas cantonné dans sa réflexion, aux seules questions soulevées par les élus et apparaît ainsi comme **une sphère autonome d'expression collective**.

Par ailleurs, les élus valorisent **un lieu unique permettant un débat et une confrontation entre l'ensemble des responsables des forces vives régionales**, qui leur fournit une expertise sociale, éclairée et équilibrée par le croisement des regards. Cette valorisation n'occulte pas pour autant les questionnements relatifs aux systèmes de représentation des organisations ou ceux sur la représentativité de la société civile au sein du CESR (voir la Première partie).

La diversité de composition couplée avec la dimension purement consultative de ses avis amène certains élus à parler d'**une position de plus grande neutralité ou de position non politicienne du CESR**, ce qu'ils apprécient beaucoup. De plus, un autre élément apparaît constituer une plus value importante dans le regard porté par les élus. Cet élément est très lié au caractère institutionnalisé du CESR puisqu'il s'agit ici du fait que le CESR **produit un jugement sur les politiques** menées en région mais que ce jugement n'est pas hâtif ou ponctuel. Il s'inscrit dans un **suivi proche des dossiers** et dans une approche globale de l'ensemble des politiques menées par les pouvoirs publics, prenant en considération des contraintes auxquelles les décisions sont soumises. Les avis du CESR se construisent **sur la base d'une information privilégiée sur les affaires** de la région. Certains élus, lors des entretiens, insistent ici sur le fait que les services de la région doivent se montrer attentifs et réactifs aux demandes d'informations du CESR. D'autres encore s'interrogent sur le degré de connaissance qu'a le CESR sur le fonctionnement interne du Conseil régional et les dispositifs existants et insistent alors sur le fait qu'il faut **améliorer la communication entre les services du Conseil régional et le CESR**.

Le concept de « souveraineté complexe » de Pierre Rosanvallon,⁶⁸ qui consiste à hiérarchiser les différents niveaux d'expression des citoyens (l'expression première de la souveraineté passe par le moment électoral et le suffrage universel, mais d'autres formes d'expression des préférences et volontés existent), pourrait sembler approprié pour caractériser les relations entre les deux assemblées régionales. En effet, les élus, tout en restant attachés à leur légitimité liée au suffrage universel, s'inscrivent néanmoins dans **cette démarche de recherche d'une expression des préférences particulières et d'une volonté collective à travers le CESR**⁶⁹. Plusieurs d'entre eux soulignent ainsi le fait **qu'ils ne sont « pas omniscients » et que le CESR apparaît comme une ressource d'informations et de connaissances riche pour eux et dont ils peuvent avoir besoin pour « forger leur réflexion » sur les différentes thématiques**.

⁶⁸ Rosanvallon Pierre, *La démocratie inachevée*, Gallimard, Paris, 2000.

⁶⁹ Soulignons ici cette distinction entre l'expression des préférences particulières et d'une volonté collective est importante, puisqu'il s'agit de deux facettes essentielles du CESR, constamment évoquées tant par les membres que par les élus interviewés.

Toutefois, **en pratique, la conception classique du rôle de l' élu seul garant de l'intérêt général conserve toute sa place.** En effet, les entretiens avec les élus ont fait apparaître un certain décalage ou des nuances entre ce que peuvent, symboliquement et/ou potentiellement apporter les travaux du CESR et la manière dont ils sont, effectivement, exploités. Il semble en effet, que certains élus s'intéressent plus à une recherche de soutiens et d'alliés extérieurs, qu'au fond des études comme source d'inspiration pour l'action publique⁷⁰.

2. Une logique de légitimation des choix et positionnements politiques

Tout d'abord, il semble nécessaire de revenir sur **quelques caractéristiques du fonctionnement du Conseil régional et de la réalité du travail d' élu régional** mises en exergue lors des entretiens avec les neufs élus régionaux. Ces derniers ont, en effet, mis en évidence le fait que **l'activité d'un « élu régional de base »** (par opposition aux Vice-Présidents, en responsabilité à des fonctions exécutives), **se situe essentiellement lors des réunions du Conseil régional en session plénière.** Ils insistent ainsi sur la dimension formelle des Commissions du Conseil régional, qui n'apparaissent, dans leurs propos, pas comme des lieux de délibération⁷¹. Néanmoins, les élus « de base » selon leur Commission d'appartenance⁷², peuvent être amenés à se spécialiser sur certains dossiers et donc, dans ce cadre, être amenés à exploiter de manière plus approfondie les études produites par le CESR⁷³.

En ce qui concerne **les Vice-Présidents en exercice**, il ressort des entretiens que **leur mission se caractérise essentiellement par un rôle de coordination**, de travail partenarial, de mise en réseau des différents acteurs concernés par leur secteur d'action publique et leurs services administratifs. Leurs difficultés majeures apparaissent être, selon leurs dires, les réticences aux changements de pratique de la part des administrations et des autres acteurs de l'action publique. Ils se **trouvent, par ailleurs, dans une multitude d'échelles de décisions** allant de l'Union européenne aux communes, dans lesquelles peuvent exister des systèmes de concertation ou de négociation divers⁷⁴.

⁷⁰ Cela renvoie notamment à la différence d'approche entre les élus de base et les élus en responsabilité dans l'assemblée décisionnelle et questionne les apports en termes d'action publique que les travaux du CESR ont pour les élus politiques.

⁷¹ Un élu de la majorité exprime aussi un regret plus général sur la caractéristique du parlementarisme français, qui fait que les majorités se vivent comme des soutiens et non comme des contrôles. Il regrette, par ailleurs, le manque de clarté sur le rôle des Commissions du Conseil régional, qui pourraient être, selon lui, une instance dans laquelle les élus expriment un avis sur les politiques menées par les Vice-Présidents.

⁷² Chaque commission du Conseil régional fonctionne différemment selon les façons de faire et les règles fixées par leur Président.

⁷³ Un élu de la majorité explique avoir exploité un rapport du CESR dans le cadre de telles activités. Rappelons ici qu'il est difficile, voire impossible, de généraliser sur cette question de savoir si les élus exploitent, dans l'ensemble, les travaux du CESR, d'autant qu'aucun Président de commission du Conseil régional n'a été interviewé.

⁷⁴ Les élus de l'opposition UMP interviewés ont insisté sur le fait que la multiplication des agences et autres structures, sur décision de l'exécutif du Conseil régional, fait perdre, à leurs yeux, aux deux assemblées

Ces brefs rappels des expressions des élus sur leur activité effective d'élus régionaux dans le strict cadre de leur mandat régional sont essentiels pour comprendre la différence d'utilisation des travaux selon les statuts des élus. Ainsi, **les élus de base, dans le cadre de leur activité en assemblée plénière, sont très attentifs aux rapports d'avis émis par le CESR avant leurs sessions et beaucoup moins aux rapports d'études thématiques**, qu'ils lisent si le sujet traité les intéresse ou leur pose question.

Trois sortes de distinctions seront ainsi articulées tout au long de cette analyse - entre les travaux du CESR (les rapports d'avis et les études), entre l'avis global et les avis organisationnels, entre les statuts des élus - afin de montrer les différents modes de légitimation recherchés par les élus.

2.1. L'exploitation politique des Avis du CESR : une source d'arguments pour les débats politiques du Conseil régional

Cette partie est très liée à la **dimension d'officialisation des discours des organisations et du CESR**. En effet, il s'agit ici pour les élus de prendre appui sur les discours officiels et publics des organisations membres principalement dans les rapports d'avis du CESR publiés avant la session du Conseil régional.

Afin d'illustrer **la logique d'argumentation politique** des élus régionaux dans leur lecture des Avis du CESR, nous nous appuyerons sur deux citations d'élus très explicites. Précisons, toutefois, que cette logique est généralisable à l'ensemble des partis et des élus interviewés. Ainsi, un élu (UMP) explique que ce qu'il recherche dans les Avis du CESR, ce sont des « *analyses argumentées [...] qui peuvent nous servir d'argument ensuite en assemblée* », puis il souligne qu'il ne demande pas au CESR d'être « *le suppôt de son parti mais, quand on est dans l'opposition, ça fait aussi du bien de se sentir soutenu* ». Un autre élu (PS) souligne qu'il « *fait tout par argumentation politique* » et explique que les rapports d'avis permettent aux élus d'anticiper les difficultés qu'ils vont avoir en assemblée, ainsi ils font partie intégrante des débats du Conseil régional, qui du même coup « *perdent en spontanéité* », « *chacun s'appuie sur les arguments qui vont dans son sens* »⁷⁵.

Il explique, par ailleurs, que quand une critique émane « *d'une organisation censée se positionner* » de son côté, il peut lui arriver « *de chercher les positions de cette organisation ailleurs en France, ou dans d'autres CESR* » afin de neutraliser l'attaque à venir de l'opposition. « *Si le parti de l'opposition dit quelque chose, on s'en fout, ils sont minoritaires, par contre, si il s'appuie sur une organisation syndicale censée être*

démocratiques que sont le Conseil régional et le CESR, toute leur place. L'avis du CESR étant ainsi, selon eux, noyé dans une multitude d'expertises fournies par des instances qui ne sont pas légitimes à leurs yeux.

⁷⁵ Cet élu émet une critique sur l'absence de parallélisme des formes entre la présence du Président du Conseil régional et celle du Président du CESR dans l'assemblée du Conseil régional. Ainsi, selon lui, tandis que le Président du Conseil régional s'exprime en plénière du CESR, le Président du CESR lui ne peut rien dire, alors même que tous les élus se prévalent des positions du CESR, en les dénaturant parfois. Or il suffirait, selon lui, d'inscrire l'intervention du Président du CESR « hors Procès Verbal » pour éviter tout biais juridique. Il ajoutera plus tard, qu'il s'agit d'une réflexion à chaud, et comme le Président du CESR ne peut pas être omnipotent, il pourrait également s'agir des rapporteurs.

de mon bord politique, là je peux être embêté, mais je le sais à l'avance, c'est pratique ».

Deux dimensions apparaissent ainsi dans l'exploitation des rapports d'Avis du CESR.

D'une part, **L'Avis de l'assemblée** permet aux élus de **connaître les points de convergence entre tous les membres du CESR et, dans le cas d'avis majoritaire ou unanime, ils en retirent une légitimité particulière.**

En effet, dans le cas d'un Avis positif du CESR, cela leur permet **de vérifier le fait que leur vision des choses est partagée par la société civile** mais surtout **de dépolitiser leur approche** face à leurs opposants politiques. Le CESR confère ainsi **une sorte d'aura « a politique »**⁷⁶ aux décisions prises puisque l'ensemble de la société civile s'est exprimée à leur sujet. Cette absence de connotation politique du CESR, pris dans sa globalité, est importante aux yeux des élus, mais n'occulte pas le fait que les élus regardent les organisations membres dans leur appartenance politique supposée (voir infra) ou que les membres représentent, à leurs yeux, des préférences politiquement marquées.

Cette démarche de légitimation de leurs politiques par les élus régionaux vise tout autant à convaincre les autres élus (de la majorité, voire de l'opposition), **mais aussi à légitimer leurs démarches auprès des administrations (difficultés à changer les pratiques des administrations et exécutants), ou encore plus largement auprès du « grand public ».**

Dans le cas d'Avis négatifs (ce qui est rare en pratique), un Vice-Président insiste sur le fait qu'un « *avis contre* » émis à l'encontre de l'un de ses bordereaux et qui serait majoritaire, constituerait un handicap pour la poursuite de sa politique, cela l'amènerait non pas à tout changer mais à reprendre les points de divergence afin de comprendre les raisons de ce rejet⁷⁷.

D'autre part, les élus portent une attention particulière aux **avis exprimés par les organisations membres dans leurs contributions spécifiques**, annexées aux travaux du CESR. Certains élus disent même porter une attention plus importante à cette dimension catégorielle qu'à l'Avis de l'assemblée; mais, en tout état de cause, tous les regardent⁷⁸. Ils y cherchent **des nuances et des explications de vote**, ainsi que **des argumentations ou des analyses issues d'acteurs de terrain qui, ensuite, peuvent leur servir d'arguments dans les débats en session.**

Cette dimension d'argumentation politique entre en corrélation avec la légitimité « *a politique* » recherchée par les élus, mais, et peut-être paradoxalement, ces derniers adoptent ici **une vision partisane dans le regard qu'ils portent sur les organisations membres du CESR.** En effet, certains élus soulignent qu'ils recherchent les positions des « *organisations ayant autorité* » sur le domaine, ou ceux ayant « *du poids dans l'organisation régionale* » mais certains expliquent, plus

⁷⁶ Ils parlent ainsi d'avis « au-delà des partis », « non partisans »...

⁷⁷ Par ailleurs, il souligne qu'il est arrivé que le CESR fasse, à l'unanimité, des propositions qu'il estimait très pertinentes, mais qu'il n'avait pas encore pu modifier le dispositif en question du fait des difficultés pratiques rencontrées pour changer les dispositifs, « on ne peut pas changer tout le temps ».

⁷⁸ Cette démarche est commune à l'ensemble des élus, sans distinction entre majorité et opposition.

explicitement, qu'ils regardent les positions exprimées par les organisations censées être de leur « *bord politique* ». De sorte que chaque composante du CESR peut être connotée ou « étiquetée » politiquement par l'un ou l'autre des élus. Ainsi, **tout en restant très attachés à l'indépendance politique du CESR, notamment vis-à-vis de la majorité du Conseil Régional, les élus recherchent dans le CESR des alliés politiques.**

Un élu explique par exemple que le CESR n'est pas connoté politiquement « *même si on sait bien qu'à l'intérieur ils le sont* ». Cette citation illustre bien cette distinction entre les organisations membres qui peuvent être politisées et le CESR qui ne l'est pas. Une sorte d'ambivalence règne dans le regard que les élus portent sur le CESR, ce qui, finalement, ne fait que refléter les différentes expressions possibles au CESR : expression collective et expressions particularistes.

En aparté, soulignons ici que la dimension collective, que les Avis et les Etudes du CESR sont censées porter, n'est pas nécessairement perçue comme telle (les élus ne connaissent pas toujours le fonctionnement interne du CESR et ses méthodes de travail) ou comme emportant une vision non partisane pour autant. Un des élus de la majorité régionale se dit ainsi intéressé par une présentation de l'identité des Rapporteurs des Etudes afin de savoir d'où provient cette Etude, quelle est son orientation. Pour cet élu, une étude est nécessairement orientée par ses Rapporteurs, comme le sont « *les rapports des sénateurs* » selon lui (!). **La dimension collective du travail élaboré par le CESR ne dote pas le travail d'une objectivité particulière aux yeux de cet élu.** « *L'objectivité n'existe pas* » et il souhaite savoir qui lui parle. **Les autres élus, en revanche, n'ont pas insisté sur cette dimension et ont, par ailleurs, plus insisté sur la dimension pluraliste du CESR qui lui donne une valeur particulière, non partisane.** De plus, il peut être souligné que les élus étaient plus prolixes sur les Avis du CESR que sur les Etudes produites ; la distinction entre l'expression d'une position globale et des positions catégorielles apparaît beaucoup moins nettement en ce qui concerne les Etudes thématiques produites.

Les entretiens révèlent, par ailleurs, que les rapports d'Avis n'ont pas, aux yeux des élus, pour **objectif de faire évoluer directement les décisions du Conseil régional, mais bien de recueillir le regard porté par les acteurs de la société civile (« baromètre social ») et ainsi de vérifier leurs propres choix et leur donner plus de légitimité.** Certains élus rappellent ainsi que les rapports d'Avis avant session du CESR n'ont pas de répercussions directes sur les décisions du Conseil régional ou encore, que la marge de manoeuvre pour changer les bordereaux une fois ceux-ci parvenus en assemblée est très restreinte⁷⁹. Il peut être souligné ici qu'il existe, toutefois, des modifications qui interviennent notamment entre les réunions des Commissions du CESR et la décision en assemblée du Conseil Régional.

Le rapport d'Avis du CESR⁸⁰ est donc exploité dans une démarche essentiellement politique, voire purement politicienne parfois. Il faut entendre par là qu'il s'agit plus

⁷⁹ Ces remarques ont été émises par les élus de la majorité.

⁸⁰ Soulignons ici que cette dimension d'avis est valorisée de manière très différente par les membres du CESR. Certains exprimant un attachement fort à cette fonction d'avis du CESR, notamment les petites organisations ou celles dans une logique de revendication forte (de manière un peu caricaturale mais néanmoins réelle, les organisations des collèges 2 et 3), tandis que les autres (collège 1) insistent moins sur cette fonction, mais tout

de **la recherche par les élus d'arguments confortant leurs propres positions**, que d'une démarche de compréhension de fond du contenu des Avis. Il ne s'agit pas, en premier lieu, de faire évoluer leur position, même si cela peut se produire⁸¹.

On peut souligner, par ailleurs, que cette mission d'Avis du CESR n'est pas comparable sous plusieurs aspects avec la mission de production d'Etudes thématiques. En effet, les avis sont élaborés dans l'urgence du fait des délais de saisine, très courts, alors que les Etudes sont réalisées sur 14 mois en moyenne. De plus, les Avis sont les documents rédigés directement par les membres et non par les Conseillers techniques. En effet, chaque Pré Rapporteur rédige directement un document, qui est discuté et débattu dans la Commission. Ensuite, il passe devant le groupe de synthèse lorsque la thématique est transversale et, enfin, il est adopté en session plénière du CESR.

2.2. Les Etudes thématiques : la recherche d'une caution et d'un allié extérieur dépolitisé

Une nette distinction apparaît dans la manière dont les élus, selon leur statut, exploitent les Etudes du CESR⁸², ainsi que dans les différentes attentes qu'ils ont à l'égard du CESR. Comme souligné précédemment, sauf exception, les élus de base, même s'ils y voient potentiellement un outil d'informations et de connaissances très riche, se servent peu des études dans le cadre de leur mandat d'élu régional. **Les Etudes s'adressent donc plus directement aux élus de la majorité qui ont en charge des dossiers spécifiques et donc, a fortiori, aux Vice-Présidents.**

Deux des trois Vice-Présidents interviewés insistent sur le fait que les études peuvent **leur servir d'appui direct pour mener leur politique**, grâce à **un effet qualifié de « prise de conscience collective »**⁸³ permise par le CESR en confirmant leur vision et les orientations politiques qu'ils ont prises. Ici apparaît l'aspect **cautionnement par le CESR** et ses travaux des démarches et politiques des élus. Il s'agit bien d'une utilisation à des fins de légitimation de leur politique.

Au delà de cette dimension de « cautionnement », les Etudes du CESR sont également, même s'il semble que cela soit dans une moindre mesure, exploitées **dans leur contenu et sur le fond**⁸⁴, les élus y cherchant des propositions d'actions

en étant, par ailleurs, très attentifs et organisés sur l'élaboration de leurs avis et leurs interventions en plénières qu'ils coordonnent collectivement lors de réunion interne au 1^{er} collège (voir l'analyse des entretiens avec les membres, annexe 1).

⁸¹ Certains élus le diront.

⁸² Il s'agit ici des différences évoquées précédemment entre les élus « de base » et les Vice-Présidents qui a été mise en lumière lors des entretiens menés en 2007. Une hypothèse, non explorée lors de ces enquêtes, peut être émise sur les différences qui pourraient apparaître dans la manière dont les Présidents de commission du Conseil Régional ou le Président du Conseil Régional exploitent les travaux du CESR.

⁸³ Il s'agit toujours de la question de la légitimation de leurs politiques tant auprès des élus de la majorité et de l'opposition, que des acteurs régionaux (organisations membres et autres partenaires institutionnels, administrations...) et du public.

⁸⁴ Sur le contenu même des études, il faut souligner que les élus interviewés ont exprimé des attentes assez différentes voire divergentes. Tous valorisent l'apport d'analyses à moyen et long terme (prospective). En revanche, sur les sujets d'actualité, tous ne sont pas d'accord. Par ailleurs, certains valorisent l'aspect innovant du CESR dans ses propositions, puisqu'il n'est pas sous la contrainte de la décision immédiate (aspect

concrètes⁸⁵. Cette dimension soulève directement la question de la possibilité pour le CESR de faire **un suivi plus systématique de la mise en oeuvre ou non des préconisations qu'il fait**, ou encore celle de demander des explications à l'exécutif du Conseil régional sur le suivi ou non des préconisations faites. La plupart des élus à qui la question a été posée appuient cette idée d'expérimenter « un droit de suite », qui n'engagerait l'exécutif qu'à donner des explications sur ses choix politiques.

De plus, les Vice- Présidents apprécient particulièrement **la dimension prospective du CESR qu'ils valorisent pour son effet qualifié « d'ouverture des possibles » et d'élargissement de leurs visions des enjeux régionaux**. Cela est d'autant plus valorisé du fait que cette dimension prospective n'est pas, selon eux, véritablement développée au Conseil régional⁸⁶.

L'instrumentalisation des travaux du CESR par les élus à des fins de légitimation politique de leur décision **met en évidence deux choses importantes**. D'une part, positivement, elle confirme la reconnaissance que les élus peuvent accorder au CESR, en la matérialisant en quelque sorte ; et, d'autre part, négativement, elle montre que les élus s'intéressent au CESR essentiellement quand celui-ci est en accord avec eux, mais aussi, que de fait, **ils craignent l'expression par le CESR d'avis qui leur seraient contraires**. Cela montre ainsi, sous son autre versant, une deuxième face de la reconnaissance symbolique du CESR. Un élu explique ainsi cette logique, lorsque le CESR dit des choses qui conviennent aux élus, « *c'est très bien, et lorsqu'il dit des choses qui ne leur conviennent pas, ils ne disent rien* ». Il s'agit donc **d'une écoute sélective du CESR de la part des élus régionaux**.

Par ailleurs, rappelons **que le risque d'instrumentalisation de l'institution CESR fait l'objet d'une attention particulière de la part du CESR et un travail de questionnement des problématiques** soumises par les élus est engagé préalablement à la conduite de chaque Etude et à la réponse à une saisine faite par le Président du Conseil régional⁸⁷. Cette vigilance dans l'approche adoptée par le

décapant, poil à gratter), tandis que certains élus attendent plus des approches concrètes et ancrées dans le terrain régional et d'autres y cherchent les visions prospectives (un seul élu, à la différence des autres élus interviewés, apprécie moins les études prospectives, car elle n'apportent pas, selon lui, des propositions concrètes). Notons, par ailleurs, ici la diversité des attentes des élus entre cette dimension d'ancrage dans la réalité, très importante pour les élus et la valorisation du CESR comme outil d'innovation ou de prospective, qui doit et peut aller plus loin dans ses propositions puisqu'il n'est pas limité par les impératifs de la décision immédiate. Les élus de l'exécutif insistent beaucoup sur la difficulté de mettre en place des choses nouvelles (changer les pratiques des acteurs) et c'est aussi pour cela, que le soutien du CESR sur une nouvelle démarche d'action publique est important pour eux. Ce point semble important à prendre en compte car un des questionnements au CESR semble être la gestion de cette ambivalence dans l'élaboration des préconisations qu'il fait, entre réalisme et propositions imaginatives, innovantes. Certains membres (du 1^{er} collège essentiellement) s'inscrivent dans une démarche plus pragmatique et ancrée dans les contraintes existantes, tandis que d'autres sont plus dans une démarche de propositions originales, innovantes. Ainsi, plusieurs membres, mais pas seulement ceux du 1^{er} collège, expliquent que le rôle de conseil est le plus confortable. Il est facile de dire des « il n'y a qu'à » (« Y'a qu'à ») et « il faut que » (« faut qu'on »), mais il faut que tout cela se mette en pratique ensuite.

⁸⁵ Cette dimension n'a pas pu être vraiment approfondie lors des entretiens, soit du fait des élus interviewés (aucun Président de Commission du Conseil régional), soit du fait d'un manque de connaissance sur le fond des dossiers et donc d'analyse de fond par l'enquêteur.

⁸⁶ Ce qui s'explique initialement par une « partition des rôles » convenue entre le Conseil régional et le CESR lors de la mise en place de la section prospective du CESR en 1995-1996.

⁸⁷ Pour exemple, la saisine sur la gratuité des manuels scolaire portait sur les modalités de mise en oeuvre de cette politique. Le CESR a questionné la pertinence de cette politique en parallèle, de l'aide à la réflexion sur

CESR pour le traitement des saisines lui permet se préserver les tentations de complaisance de ses propres membres ou d'instrumentalisation des élus à travers la saisine faite. Cette vigilance semble, comme nous l'avons vu, assez spontanément assurée par la composition pluraliste du CESR et largement appréciée par les élus de l'opposition notamment comme un élément d'indépendance à l'égard du Président du Conseil régional.

Le CESR et ses travaux apparaissent, dans le dire des élus, **essentiellement** comme **un outil alimentant les débats politiques des élus régionaux** et comme **un « baromètre social » leur permettant de mesurer l'acceptation sociale de leurs décisions.**

Un des trois Vice-Présidents interviewés insiste sur le fait qu'il se met dans « **une logique de mise à disposition** » auprès du CESR en lui apportant tous les éléments de connaissance dont il dispose afin **de le mettre en capacité de débattre et ainsi d'exprimer un avis en connaissance de cause.** Il s'agit bien d'**une logique d'appropriation des enjeux qu'il applique par ailleurs à tous, à l'opposition, au public et en priorité au CESR qui est là pour le « mettre en éveil** ». Cette logique apparaît importante puisque c'est cette mise à disposition d'informations qui permet au CESR de débattre sur la base d'éléments de connaissance de sources sûres et ancrés dans les réalités de l'action des élus (réflexion construite et informée, pas hâtive), tout en apportant leurs expériences de terrain respectives.

2.3. Une démarche de pédagogie démocratique : la « dimension sociétale » du CESR...

Les élus ont été nombreux à exprimer des regrets quant à la sous-exploitation des travaux du CESR et à souligner ainsi la richesse que le CESR apporte à la démocratie régionale, notamment en permettant la rencontre et la confrontation entre les différents acteurs. Surtout, certains y voient plus largement **un outil de connaissance qui devrait avoir « une ambition plus sociétale » et ne pas se limiter à sa seule mission institutionnelle auprès des décideurs.**

L'enquête a révélé **une large unanimité sur l'utilité potentielle des travaux** du CESR et la sous-exploitation dont ils font l'objet. Les élus, comme les membres, y voient un instrument de la démocratie en ce qu'il permet l'expression de la société civile sur les grandes problématiques régionales (auprès des élus en premier lieu). Certains diront même qu'il s'agit d'un élément de démocratie participative en ce sens que les **membres, en participant aux activités du CESR, contribuent à mettre en évidence les problèmes et à questionner les solutions politiques collectivement.**

Certains élus régionaux y voient donc **un outil favorisant une meilleure compréhension des enjeux** (état des lieux/enjeux/préconisations) régionaux, **utile**

les modalités de mise en œuvre de cette politique, en traitant le thème « égalité des chances et gratuité des manuels scolaires ».

pour eux, mais aussi pour les autres élus locaux, ainsi que pour le grand public. L'idée est ainsi d'amener des éléments de connaissance à l'ensemble de la population (information des citoyens, comme des élus et des corps intermédiaires). Il s'agit ici de la recherche, par les élus, d'un effet de « prise de conscience collective » sur les actions publiques à mener.

Le Vice Président cité précédemment décrit sa démarche d'élu décideur comme **une démarche d'explication de ce qu'il fait, par un apport des éléments d'analyses et des contraintes qu'il rencontre dans son action.** Le CESR apparaît pour lui comme un lieu propice à ces échanges. Cet élu regrette ainsi que les membres du CESR ne soient pas plus investis dans les débats « politiques », collectifs de leurs communes, dans leurs milieux respectifs, car, pour lui, c'est en expliquant aux gens les éléments de connaissances, de contraintes d'une situation qu'ils peuvent ensuite juger, en connaissance de cause, l'action des élus.

Cet apport de connaissances par le CESR en fait **une sorte d'outil pédagogique,** plus que de participation directe des citoyens. Néanmoins, comme nous l'avons déjà souligné, cette dimension semble importante **comme un préalable démocratique,** en permettant de **disposer d'une information élaborée** (diffusée sur internet, lors de forums publics...) et **relativement objective et équilibrée** (non partisane puisqu'elle est issue d'une confrontation entre tous), mais aussi de **connaître les positionnements de chacun et les points de convergence entre les différentes composantes de la société civile organisée.**

Cette question de l'utilité plus sociétale du CESR et de ses travaux pose la question des modes de diffusion des travaux du CESR et de la communication du CESR, mais cette question ne semble pas être du seul ressort du CESR, les organisations membres comme les élus régionaux ont très directement leur rôle à jouer dans cette ambition plus sociétale du CESR.

Par ailleurs, la question de l'articulation avec les autres échelons territoriaux (surtout inférieurs) se pose également ici. En effet, les Conseils de développement des Pays, par exemple, sont des instances qui ont vocation à produire des expertises sur leur territoire et la question est alors de savoir comment peut se faire **l'articulation entre ces deux niveaux d'expertise afin d'assurer une certaine cohérence des avis émis aux élus et décideurs par la société civile en Bretagne.** Cette question des autres intermédiaires possibles, avec lesquels des débats pourraient être organisés, tels que les Conseils de développement, **apparaît très délicate aux yeux des élus.** Certains y sont favorables, sur la base d'expériences de Conseil de développement positives, tandis que d'autres y sont très réticents, sur la base de mauvaises expériences, ou bien en se référant aux principes démocratiques et à une critique du caractère non démocratique des Pays, non élus au suffrage universel direct.

La possible ambition plus grande et sociétale du CESR, pose directement la question de savoir ce que devrait faire le CESR pour **bénéficier d'une meilleure audience, mais cette question dépasse le champ des missions définies du CESR.** Le CESR a un rôle institutionnel de seconde assemblée régionale, qui ne fixe pas de principe quant à la communication autre qu'institutionnelle. Dès lors, les membres et les élus (qui reçoivent les études), les organismes destinataires des travaux, les

personnes qui connaissent le CESR semblent être les premiers acteurs et vecteurs de cette ambition élargie. En effet, il semble bien que ce soit **à travers leur rôle d'intermédiaire entre les institutions et la population** et ainsi **dans le fait de porter à la connaissance des personnes qu'ils représentent les travaux du Cesr qu'ils peuvent ouvrir au débat ces travaux et en faire ainsi une instance mieux connue et plus reconnue** par « le grand public ».

3. Conclusion de la 3^{ème} partie : une valorisation symbolique et une exploitation utilitariste

Les élus se présentent ainsi dans **une logique de valorisation de cet espace public institutionnalisé de délibération** qu'ils qualifient d'utile pour la démocratie régionale, et **pour lequel ils ambitionnent parfois « une dimension plus sociétale »** dans le sens d'une exploitation de cet outil de connaissance par la population bretonne en général.

Concernant la stricte mission institutionnelle du CESR, ce dernier joue **un rôle important de « baromètre social »** à travers **l'expression de l'avis de la société civile organisée**, tant dans sa dimension **collective** (le CESR collectivement) que dans sa dimension **corporatiste** (les contributions propres aux organisations membres).

Par ailleurs, l'expertise produite par le CESR semble leur être **utile pour nourrir leurs réflexions mais surtout pour alimenter les débats politiques du Conseil régional**. Ainsi, le CESR semble être exploité, par les élus de part et d'autre, dans une logique de **« recherche d'une caution particulière »** s'inscrivant ainsi dans **une démarche de légitimation de leurs choix politiques, ou de contestation de ces mêmes choix (pour l'opposition)**, tant auprès des autres élus, que des agents des services de la région et des autres partenaires de l'action publique régionale, ou encore plus largement du grand public.

Conclusion

Les apports et les suites de la
réflexion

La question de la place du CESR dans les institutions régionales et dans la démocratie régionale trouve des éléments de réponses à travers la réflexion et les quatre enquêtes menées depuis 2005. Instrument de la démocratie consultative régionale, le CESR met en place un processus de socialisation, de circulation et de confrontation des idées conduisant ses membres dans **une logique d'arrachement vers un intérêt collectif à construire ensemble**. Il se pose ainsi en **lieu de médiation entre des les différentes composantes de la société civile organisée** afin que celles-ci débattent entre elles et **fixent ensemble leurs points de convergence afin de conseiller les élus**.

Producteur d'un consensus entre les différentes composantes de la société civile bretonne, le CESR peut donc prétendre s'affirmer comme **un espace public institutionnalisé, composé de manière relativement équilibrée** (même si toujours perfectible) et tentant d'orienter les choix politiques de la région Bretagne **à travers l'expression d'un intérêt général élaboré collectivement, sur la base d'une information éclairée et d'une délibération entre tous ses membres**. Le CESR est largement valorisé à ce titre, par ses membres et les élus régionaux, dans une perspective d'expression démocratique de la société civile organisée.

Fort de sa longue expérience et de son institutionnalisation, le CESR de Bretagne a su, au fil des ans, **construire et organiser une méthode de travail lui permettant de se poser en outil d'expertise sociale et intellectuelle utile au fonctionnement démocratique régional**. Le CESR organise ainsi **une participation démocratique relativement efficace** des acteurs de la société civile organisée aux débats sur les enjeux sociaux et politiques de la région Bretagne.

Les différents niveaux de contribution du CESR au processus démocratique - source d'informations et d'idées, expression de l'avis de la société civile dans son ensemble et de chacune de ses composantes, réflexion collective, ouverture intellectuelle, meilleure compréhension des enjeux, meilleure connaissance des partenaires, construction collective d'un intérêt général régional - **constituent des éléments potentiellement utiles à l'ensemble de la société régionale** (décideurs - élus et administratifs - conseils de développement - représentants socio-professionnels - citoyens).

L'enjeu finalement, à l'occasion des débats conceptuels, n'est-il pas aujourd'hui de regarder ce qui existe, ce qui fonctionne déjà bien ? Miser sur cet outil de démocratie consultative afin d'améliorer son fonctionnement et de renforcer son poids dans les institutions existantes ne serait-il pas plus efficace, que de toujours inventer du neuf, approximatif et fragile ? **A l'heure où les demandes de dialogue social se renforcent, cette question semble être tout à fait légitime et pertinente.**

Dans le paysage institutionnel actuel des dispositifs organisant une participation démocratique, il semble bien que **le CESR détienne un certain nombre d'atouts, notamment en terme de légitimité, de méthodes, de moyens et donc d'efficacité**. La différence fondamentale entre les dispositifs de « démocratie participative » et le CESR demeure **la médiation, par des représentants, de l'expression des citoyens afin d'assurer, sur la durée, une certaine**

représentativité des participants⁸⁸. Au-delà de la discussion sur le qualificatif encore assez flou de « démocratie participative », **la participation démocratique organisée au CESR donne l'exemple d'une méthode participant dans la durée à la construction collective de l'intérêt général utile aux décideurs politiques s'ils y sont attentifs**. Cet exemple pourrait contribuer à donner un certain nombre de repères pour une meilleure mise en œuvre des processus actuellement qualifiés de « participatifs ».

Aujourd'hui, le problème essentiel du CESR apparaît être **la difficulté à apprécier les impacts effectifs de ses travaux sur les décisions politiques**. Quelques propositions suggérées lors des entretiens méritent d'être retenues :

1 - Une réflexion interne pourrait être engagée sur la mise en place d'**une démarche de suivi plus régulière des préconisations** que le CESR émet à destination du Conseil régional (des élus comme des services). Cette dimension apparaît essentielle dans le processus de reconnaissance et d'affirmation du CESR comme un véritable acteur des débats sociaux et politiques régionaux.

2 - Dans cette même logique, **le renforcement des démarches de présentation des rapports aux élus régionaux** serait un élément qui permettrait une interactivité plus grande entre les deux assemblées régionales, chacune restant dans son rôle.

3 - Une réflexion interne sur **la stratégie de communication institutionnelle du CESR** apparaît également utile. Elle est d'ailleurs en cours puisque ces questions ont été abordées notamment au Séminaire de rentrée du CESR les 2 et 3 septembre 2007, mais aussi par les membres interviewés. La réflexion collective (membres et équipe du CESR) pourrait viser à mieux définir les destinataires et les formes des communications. Il serait ainsi intéressant de mieux connaître les attentes des 2000 destinataires et l'utilité du CESR dans leurs activités.

Autre suggestion complémentaire :

Une meilleure information des élus et des agents de la région sur le fonctionnement du CESR et ses travaux pourrait s'avérer utile afin d'accroître la portée et l'impact des rapports du CESR.

⁸⁸ Comme nous l'avons vu, c'est ce principe de représentation et les méthodes de travail en œuvre qui assurent au CESR une reconnaissance et une légitimité qui ne se retrouve pas dans les autres dispositifs.

Bibliographie

Blondiaux Loïc, 11 novembre 2004, « Démocratie délibérative et démocratie participative : une lecture critique » (à paraître dans *Démocratie participative et gestion de proximité*, Paris, La découverte, 2004) Conférences de la Chaire MCD (Chaire de Recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie). En ligne. <http://www.chaire.cd.ca>.

Chatriot Alain, *La démocratie sociale à la française : l'expérience du Conseil national économique 1924 - 1940*, Ed. La Découverte, 2002.

Dermagne Jacques, *Qu'est ce que le Conseil économique et social*, L'Archipel, collection information citoyenne, 2006

Galic Mathias, *La Démocratie participative, le cas nantais*, L'Harmattan, 2004

Neveu Catherine, « Les sous ensembles flous de la « participation », dans « Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences... », *Pouvoirs Locaux*, N° 62 III/2004 (septembre).

Rosanvallon Pierre, *Le modèle politique français, la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Éditions du Seuil, 2006

Rui Sandrine, *La démocratie en débat, les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004

Sue Roger, *La société civile face au pouvoir*, Presses de Sciences Po, 2003.

Revue :

« Démocratie territoriale : enjeux, défis, urgences... », *Pouvoirs Locaux*, N° 62 III/2004 (septembre).

Annexes

Annexe 1

Analyse détaillée des entretiens individuels avec 10 membres du CESR

Restitution analysée des propos recueillis lors des entretiens menés auprès de 10 membres du CESR. Entretiens menés entre mars et juin 2007.

2^{ème} volet de l'enquête auprès des membres du CESR qui vient compléter l'enquête de 2005 par un questionnaire auprès des 113 membres (Annexe 3).

Introduction

L'objectif de l'enquête par entretiens avec dix membres du CESR⁸⁹ était, d'une part, d'identifier ce qui permet au CESR de remplir sa mission de construction collective d'un consensus entre l'ensemble des composantes de la société civile représentées en son sein, ainsi que les limites de cette démarche et, d'autre part, de mieux cerner l'impact de la participation aux activités du CESR sur les organisations membres, au travers, notamment, des différents apports pour celles-ci, ainsi que les pratiques des membres relatives à leur rôle d'intermédiaire entre le CESR et les organisations.

Les entretiens réalisés⁹⁰ dévoilent une certaine homogénéité de vue des membres quant à la valorisation du CESR comme **un lieu unique de rencontres et de réflexions**, ainsi que sur leurs conceptions du rôle de Conseiller économique et social régional qui est, en premier lieu, **un rôle de représentation et d'expression** (1).

Au-delà de la valorisation de cette spécificité du CESR, les entretiens ont permis de mieux cerner la perception que les membres ont du fonctionnement interne du CESR par rapport à ses missions et, notamment, d'identifier **l'équilibre qui se joue entre la production d'un consensus dans le travail en Commission/Section et l'expression particulariste permise au sein du CESR, notamment en Assemblée Plénière** (2).

Ensuite, en entrant au cœur des pratiques des membres et de leur rôle d'intermédiaire, les entretiens révèlent, d'une part, **une diversité dans les apports que les organisations retirent de leur présence et participation au CESR** et, d'autre part, **une certaine hétérogénéité dans les modalités concrètes mises en œuvre par les membres pour jouer leur rôle d'intermédiaire entre le CESR et leur organisation respective** (3).

Enfin, la question relative à l'expression de « Démocratie Participative »⁹¹ et son éventuel lien avec le CESR, a également été abordée avec les membres ; les entretiens révèlent ici une diversité dans les visions pouvant être associées à ce concept de Démocratie Participative (4)⁹².

⁸⁹ Les 10 membres sélectionnés sont répartis de cette manière sur les trois collèges du CESR (aucune des 5 personnalités qualifiées n'a été interviewée) : 4 membres du 1^{er} collège « entreprises et activités professionnelles non salariées », 3 membres du 2^{ème} collège « syndicats de salariés » et 3 membres du 3^{ème} collège « vie collective ».

⁹⁰ Toutes les expressions « *en italiques et entre guillemets* » sont des citations textuellement issues des entretiens.

⁹¹ L'expression de « Démocratie Participative » est l'intitulé de la présente réflexion menée par le CESR.

⁹² Avant de commencer l'analyse articulée autour de ces quatre dimensions, précisons que lorsque des divergences apparaissent et que celles-ci se révèlent plus ou moins fondées sur des critères d'appartenance à tel ou tel collège du CESR, cela sera précisé tout au long de l'analyse.

1. La particularité du CESR et du rôle de Conseiller économique et social aux yeux des membres : un lieu unique de rencontres et d'échanges et un rôle premier de représentation et d'expression

1.1. Un lieu unique de socialisation et de réflexion collective

La particularité première mise en exergue par les membres interviewés et qui fait du CESR « *un lieu unique* », est que ce dernier **organise la rencontre entre l'ensemble des partenaires de la société civile organisée régionale pris dans leur diversité** ; les membres du CESR venant « *d'horizons professionnels, culturels, politiques, idéologiques, différents* ». Cette rencontre amène chacun dans une démarche d'ouverture à l'égard de ces différences ; le CESR permet ainsi la « *connaissance d'un autre monde* » (1^{er} collègue), de « *se mélanger* », de « *mieux connaître les différents acteurs régionaux* », de « *sortir de l'entre soi* » (2^{ème} collègue), de « *connaître l'environnement qui nous entoure* ». **Cette inter-connaissance entre les membres peut avoir des vertus**, notamment celle d'aller au-delà des étiquettes et des « *a priori* » qui leurs sont liés ; chaque membre, arrivant au CESR, étant avant tout perçu par les autres au regard de son étiquette, le plus souvent organisationnelle.

Au-delà de la richesse de cette socialisation à l'altérité, il s'agit bien « *pour chacun de réfléchir avec les autres sur des dossiers et thématiques précises* » (2^{ème} collègue). La mission d'avis sur les politiques menées en région et celle de la production d'études thématiques d'intérêt régional engagent les membres dans une réflexion collective qui constitue une « *occasion unique de confrontation des idées* » (tous les membres).

Cette capacité de réflexion collective du CESR constitue une richesse puisqu'elle permet « *d'enrichir la réflexion* » de chacun, « *en balayant les idées reçues* » (2^{ème} collègue), « *en prenant du recul* », mais aussi « *d'élever la réflexion au-delà des discours simplificateurs* » (1^{er} collègue). L'un des membres parle ainsi « *d'atteindre une certaine honnêteté intellectuelle et d'une réelle compréhension des choses* » (1^{er} collègue). Un autre souligne que « *c'est l'écoute des analyses des autres qui élargit l'éventail de l'analyse* » et permet de « *comprendre les raisonnements des autres* » (1^{er} collègue)⁹³.

Dans cette même logique de socialisation et de réflexion commune, les membres soulignent qu'ils découvrent des thématiques inconnues et **élargissent leur champ d'observation, tant du point de vue des acteurs que des thèmes abordés**, ce qui constitue une ouverture intellectuelle et fait aussi du CESR **une sorte de lieu de**

⁹³ Un syndicaliste insiste sur le fait que ce n'est pas une logique d'affrontement avec les patrons puisque les positions exprimées portent sur l'action du Conseil régional et pas directement sur celles des patrons.

formation et de ressources pour les membres et leur organisation. Il s'agit bien là d'**un phénomène d'acculturation de chacun à cet environnement de travail que constitue le CESR et à ses méthodes de travail.**

Ces diverses dimensions de socialisation - de rencontres, de confrontations, de réflexions collectives, d'ouverture intellectuelle - amènent à **une meilleure compréhension des enjeux régionaux dans leur complexité.** Le CESR ayant pour originalité de représenter une grande diversité de partenaires de la société civile régionale, il apparaît comme un **organe unique n'existant pas à d'autres échelles territoriales** telles que le Département par exemple. Certains membres, syndicalistes, ont ainsi expliqué que le CESR leur permettait de faire de « *la veille de politiques publiques* » de meilleure qualité qu'à l'échelon départemental car, au CESR, les organisations sont plus proches des dossiers et peuvent se tenir au courant aisément de l'actualité sociale et politique régionale.

1.2. Le rôle de conseiller économique et social : un rôle de représentation

Dans cette rencontre et cette réflexion commune, il s'agit bien pour chaque membre de jouer son rôle de représentant des intérêts qu'il porte au nom de son organisation. Le rôle de membre du CESR, de « Conseiller économique et social régional »⁹⁴, est donc bien la représentation et la défense des intérêts et des idées dits corporatistes dans le sens de corps social constitué, tout en se positionnant, néanmoins, dans une démarche d'ouverture plus ou moins large à la synthèse collective, qui constitue une des missions du CESR. **Ce degré d'ouverture ou de consensualisme, si l'on peut dire, est principalement fonction du lieu où le membre se trouve dans le CESR.** En effet, à cet égard, une différence apparaît nettement entre l'expression des membres en Assemblée Plénière et en Commission ou Section (voir infra).

Revenons sur le rôle premier d'un membre du CESR. Tous insistent sur le rôle de représentant pour l'expression de l'organisation qui les mandate au CESR. Les membres parlent de ce rôle à travers des formules plus ou moins explicites et plus ou moins volontaristes, et quelques différences entre les trois collèges apparaissent ici. Par ailleurs, il est intéressant de souligner que ce rôle de représentation s'exerce autant, voire parfois plus, **en direction des autres membres du CESR, qu'en direction des élus et décideurs publics**⁹⁵.

⁹⁴ Expression très peu utilisée pour parler des membres du CESR.

⁹⁵ Les termes de lobby et lobbying sont peu utilisés par les membres et, quand ils le sont, c'est majoritairement pour dire qu'au CESR ils ne font pas du lobbying, mais que d'autres sont parfois dans cette logique ; un membre du 3^{ème} collège (vie collective) dira que quand on est seul représentant de son organisation ou d'un secteur, il est plus difficile d'être efficace dans son lobbying, il faut donc faire des alliances avec d'autres ; propos qui se rapporte au fait que son collège n'a pas encore trouvé d'expression collective coordonnée, contrairement, selon lui, au collège patronal. Le refus d'utiliser ces termes par les membres révèle bien, d'une part, la connotation péjorative attachée à ce terme en France (désignant la pratique des groupes de pression), et d'autre part, il semble que cela soit lié au fait que le CESR n'est pas un lieu de décision ou d'enjeux directement opérationnels, il rend un avis consultatif aux élus. Néanmoins, le lobbying se définit comme une activité qui consiste à procéder à des interventions destinées à influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application ou d'interprétation des décisions des pouvoirs publics. Les pratiques de

Les membres du 3^{ème} collègue (vie collective) insistent sur **le rôle « de porte parole » de leur secteur et « des préoccupations » qui les concernent** (« révélateur », « interpellation »), tout en se positionnant de manière ouverte par rapport aux autres (« écouter les autres » et « tenter de construire ensemble »). Un membre de ce collègue insiste sur la dimension collective du rôle de membre du CESR et sur « la mission d'accompagnement du Conseil régional » et de conseil ; c'est ce membre qui parlera de lobbying au niveau de l'Assemblée Plénière.

Les membres du 2^{ème} collègue (syndicats salariés) insistent également sur leur rôle de représentation mais de manière plus volontariste. Ainsi, l'un des représentants syndicaux explique que c'est avant tout un rôle de représentation de l'organisation syndicale « avec cette idée de donnant-donnant, on apporte nos réflexions et on alimente notre propre réflexion [...] chacun est là pour amener des idées dans le débat » ou « pour faire avancer ses idées et faire des propositions » et « pour construire et réfléchir sur la dimension régionale des questions posées ». Un autre explique que c'est « faire en sorte que le point de vue de mon organisation apparaisse, qu'il ait le droit de cité », c'est aussi « faire connaître les situations concrètes que l'on rencontre dans nos syndicats ». Un membre explique que « le rôle de Conseiller économique et social, c'est d'ouvrir sa porte aux autres et enrichir les autres par son apport, c'est un apport mutuel, avec nos sensibilités diverses » ; il regrette ainsi que certains membres ne soient là qu'en « consommateurs » du CESR et ne soient pas dans une démarche de partage collectif et mutuel.

Ces citations montrent que le rôle de représentation des intérêts et des idées des organisations syndicales s'articule autour d'**un apport d'idées au sein du CESR, tout en étant dans une logique d'ouverture importante à l'égard des autres** afin d'entrer dans une démarche constructive de réflexion commune. **La posture est donc plus volontariste**⁹⁶ avec l'idée, **plus ou moins explicitement exprimée, « de faire avancer ses idées »**. Un membre valorise ainsi le fait que certaines de ses idées n'étaient pas partagées au début mais, qu'aujourd'hui, **elles font partie de la culture commune**.

Les membres du 1^{er} collègue (acteurs patronaux) se positionnent de manière assez disparate. En premier lieu, néanmoins, ils insistent sur le fait qu'ils sont des **représentants de leur secteur professionnel respectif**. L'un d'entre eux explique ainsi que le CESR apparaît comme un outil pour « faire émerger une prise

lobbying sont très variées notamment selon les pays où elles s'exercent. Les institutions européennes qui valorisent la consultation de la société civile et des groupes de pression, à travers des apports d'experts notamment, voient dans les pratiques consultatives des modalités de lobbying. Nous utiliserons donc le terme de lobby lorsqu'il semblera approprié pour caractériser une démarche de recherche d'influence auprès des décideurs publics strictement donc, par exemple, en ce qui concerne les expressions spécifiques de chaque organisation en Assemblée Plénière. **Au CESR dans son ensemble, l'influence est recherchée auprès de tous, le but étant aussi, pour les membres, de convertir les autres membres à leur pensée en quelque sorte.**

⁹⁶ Ce volontarisme s'explique sûrement par le fait que les organisations syndicales sont des organisations fortement institutionnalisées, qui ont des moyens d'expertise et, donc des réflexions construites et travaillées dans de nombreux domaines (un représentant syndical valorise cette dimension multiple de la réflexion des syndicats, contrairement à certaines organisations très sectorielles) et, par ailleurs, la logique syndicale est une démarche essentiellement volontariste et de lobbying. La particularité, ici, au CESR, est qu'elle accepte de s'insérer dans un tout pluraliste.

de conscience sur la réalité de son secteur professionnel auprès de personnes d'horizons différents » ainsi qu'auprès des élus régionaux (lobbying). Un autre membre insiste sur le fait que chaque membre doit « *rester dans son casting et ne pas essayer de paraître ce qu'il n'est pas* », chaque membre « *doit parler de ce qu'il connaît et représente* ». Ainsi, pour lui, le rôle de Conseiller économique et social apparaît comme celui consistant à amener des « *approches concrètes et être à l'écoute de ce qui se passe vraiment dans les entreprises* ». Il insiste, par ailleurs, sur le fait que les membres doivent être « *avant tout en prise avec le réel* » puis il précise que le CESR ne doit pas devenir « *une organisation de permanents* ». Ces deux membres inscrivent leur rôle de représentation **dans le terrain qu'ils connaissent, dans la réalité de l'activité de leur secteur.**

Un membre du 1^{er} collège, plus sceptique que les autres membres sur le rôle du CESR, élude la question du rôle de membre du CESR en disant qu'il ne comprend pas bien le sens de la question et revient sur la mission du CESR qui est de « *réfléchir et conseiller* » le Conseil régional. Il insiste, ici, sur le fait que c'est « *le rôle le plus facile* » et que le CESR n'est « *pas dans le concret* ». Il explique, finalement, que « *c'est un lieu où il est préférable d'échanger, mais on sait bien qu'on ne changera pas l'opinion de l'autre, les idées qui ressortent du CESR sont celles sur lesquelles tout le monde était déjà d'accord en arrivant* ». Il souligne, néanmoins, « *qu'il faut être présent au CESR pour faire entendre sa voix et ainsi équilibrer le débat* », notamment face aux syndicats qui sont « *très actifs* » au CESR, selon lui. Ce membre présente la particularité de toujours se mettre à la place du Président du Conseil régional « *qui doit prendre des décisions* » et, à partir de cette posture, il perçoit le CESR comme un lieu qui produit « *un travail considérable qui remplit les bibliothèques* », mais qui n'est « *pas vraiment pris en compte du fait que les avis émis vont dans tous les sens* ». Ainsi, ce membre, qui semble nier toute utilité au CESR (« *on fait dans l'intellectualisme* ») apparaît frustré dans sa participation au travail du CESR, d'autant que, selon lui, il existe certains « *tabous* » dans les débats. Il explique, par ailleurs, que « *comme tout le monde, je suis là pour éviter le pire et qu'il ne se dise des choses avec lesquelles je ne suis pas d'accord* ». Ainsi, même si ce membre dévalorise le rôle du CESR et son rôle de représentation qu'il tient au CESR, il demeure attaché à son droit d'expression même s'il s'inscrit dans une démarche plutôt défensive.

Un autre membre de ce collège définit le rôle de conseiller à partir du rôle du CESR en disant que « *c'est un lieu d'échanges et de confrontation pour chercher une approche globale [dans le sens de pluraliste] sur des sujets souvent sectoriels* ». Ainsi, c'est « *l'idée d'une réflexion et analyse politique [par opposition à la gestion] en espérant ne jamais tomber dans une analyse politicienne* » et de **faire « se rapprocher les analyses de chacun pour aboutir à une position de la société civile qui peut être présentée au Conseil régional »**. Il parle ainsi « *de défrichage du consensus qui peut ensuite servir aux élus* ».

Les membres des différents collèges semblent ainsi **conceptualiser leur rôle au CESR dans une logique propre à leur positionnement social et institutionnel respectif**. Nous entendons par là que certaines des composantes du 3^{ème} collège habituellement moins reconnues institutionnellement, voient leur rôle de manière positive avec une logique d'interpellation et de chance de pouvoir être là (« *meilleure visibilité* »). Le 2^{ème} collège, habitué à la confrontation avec les patrons, se positionne de manière explicitement constructive, tout en restant dans une logique syndicale de promotion d'idées et de revendications même si celles-ci sont plus implicites

qu'ailleurs (un syndicaliste souligne par exemple une satisfaction « *de voir aujourd'hui des idées qui font partie de la culture commune alors qu'au départ elles n'étaient pas du tout partagées par les autres* »). Enfin, au sein du 1^{er} collège, qui globalement bénéficie d'une reconnaissance institutionnelle plus forte, on rencontre l'idée que « *ce n'est pas au CESR que les choses se passent* » - notons ici qu'un syndicaliste parlera exactement dans ces termes. Les membres du 1^{er} collège sont plus évasifs sur le rôle de membre du CESR. Il semble qu'il s'agit moins pour eux d'un lieu stratégique car ils ont plus de contacts avec les décideurs par ailleurs et donc s'attardent moins sur la teneur de ce rôle de Conseiller économique et social, tout en étant plus ou moins explicitement dans une posture de représentation des intérêts de leurs organisations, et parfois de lobbying.

Afin d'approfondir la conception que les membres ont de leur rôle au CESR, nous allons maintenant concentrer l'analyse sur leurs perceptions du fonctionnement du CESR comme lieu de travail (en Commission/Section et en Assemblée), ainsi que des travaux produits par le CESR à travers ce travail.

2. Le fonctionnement interne du CESR : une équilibre entre production d'un consensus volontariste et expression de chacun.

Concernant le fonctionnement du CESR une dichotomie apparaît nettement entre le rôle des membres en Assemblée Plénière et celui en Commission ou en Section. Ainsi, après avoir détaillé l'analyse sur **le travail des membres en Commission et en Section, qui constituent des espaces délibératifs tournés vers une démarche consensuelle**, nous présenterons **la particularité des Assemblées Plénières du CESR, comme lieu d'expression libre de chacun**. Puis nous verrons la manière dont les membres appréhendent trois autres éléments du CESR, que sont les vœux, le Bureau, et les rôles de représentant du CESR à l'extérieur.

2.1. Le travail dans les Commissions et les Sections du CESR : des lieux délibératifs tournés vers la construction d'un consensus régional entre tous les membres.

Concernant le travail en Commission et en Section, nous déclinerons l'analyse à travers les différents éléments et rôles mis en exergue par les membres. Ainsi, après avoir évoqué l'ambiance qui règne dans les Commissions et Sections et la qualité des débats aux yeux des membres, nous examinerons ce que pensent les membres, d'une part des Etudes et de leur qualité, ainsi que les différents rôles en jeu à cette étape de production des Etudes (Rapporteur, Président de commission, Conseiller technique) et, d'autre part, de la production des Avis sur les politiques régionales et du rôle de Pré rapporteur.

2.1.1. Un état d'esprit et une ambiance favorisant des débats respectueux

Les Commissions et Sections, composées d'une trentaine de membres maximum venant des différents collèges, constituent **l'espace privilégié de rencontres et de débats entre les membres**. Concernant l'ambiance entre les membres, les personnes interviewées soulignent la qualité des relations personnelles (« *tout à fait étonnantes* » entre les syndicats et patrons par exemple), allant jusqu'à des relations de copinage qui peuvent se nouer entre des membres appartenant à la même Commission/Section. Sur ce point, un membre du 2^{ème} collège souligne qu'il « *connaît bien les membres de sa Commission, mais moins les autres* » et insiste sur le fait qu'une « *personne trop carrée dans la discussion se retrouve vite marginalisée et seule* ». Un autre membre (1^{er} collège) explique que « *le travail en Commission a un côté sympa qui finit par constituer un cadre familial et habituel* » qui peut, selon lui, poser problème lorsque les membres veulent y rester trop longtemps, mais « *que le fait de bien se connaître facilite les débats* ». Plusieurs membres soulignent qu'ils se plaisent beaucoup au CESR. Ce **climat de convivialité** entre les membres se caractérise ainsi par un respect des personnes ; un membre explique que le CESR est un lieu dans lequel « *il faut être conciliant et savoir arrondir les angles, s'affronter sur les idées uniquement* ». La plupart des membres soulignent cette idée selon laquelle **les débats portent sur les idées et le fond, non sur les personnes**.

Par ailleurs, les membres disent tous se sentir tout à fait à l'aise pour s'exprimer : « *quand je suis pas d'accord je le dis* », « *on peut dire tout ce qu'on pense même si c'est d'une façon un peu plus ronde qu'ailleurs* ». Soulignons qu'un seul des membres interviewés a exprimé une frustration sur les échanges qui, à ses yeux, sont biaisés par « *quelques écueils qui empêchent d'aller au fond des débats* ». Selon lui, le travail de synthèse, qui s'opère sur les études, commence par « *des renoncements de la part des uns et des autres* » pour atteindre un consensus (« *renoncements encore plus forts* » pour le monde patronal car, selon lui, « *les syndicats sont très actifs* », « *pour certains ça devient un job à plein temps* »). Les autres membres soulignent, en revanche, « *des débats sans tabou* », « *on peut parler de tout dans ma Commission* » même si, par ailleurs, « *on reste dans un système arrondi* » ou codé⁹⁷. Un membre explique qu'il sentait au CESR les débats qui animent la société (« *le CESR n'était que le reflet de la société* ») sur les réticences existantes vis-à-vis de son secteur et avoue avoir été obligé parfois de « *s'énerver* » quand il entendait des « *conneries* ». Deux syndicalistes insistent fortement pour dire que « *en Commission ce n'est pas consensuel, il y a de vrais débats* », ce qui **nécessite souvent des recadrages des sujets** pour que les débats se déroulent bien.

Plusieurs membres soulignent ici l'importance du **Président de Commission** pour le bon déroulement des débats. Ce rôle apparaît comme un « *travail d'animation et d'écoute* », « *il doit relayer les remarques de chacun* », « *bien cerner le sujet pour recadrer les débats* », l'un d'eux parle de « *discipline* ». Il faut une « *personnalité constructive qui sache sortir de son rôle de représentant pour avoir une vision plus large* » et ainsi « *trouver un équilibre entre son rôle de représentant d'un secteur et celui de conducteur de réunions* ». Quelques membres soulignent également qu'avec

⁹⁷ Chaque membre finit par connaître les limites à ne pas dépasser pour éviter les dérives dans les débats.

le « *temps, les membres se connaissent, ce qui facilite les débats* ». Ainsi, deux membres soulignent qu'en arrivant au CESR, il faut un certain temps d'adaptation « *pour connaître les membre, et pouvoir resituer la parole de chacun par rapport à qui ils sont vraiment* » (il s'agit des multi-positionnements des membres à travers leurs diverses activités et plusieurs « *casquettes* »).

Malgré cette présentation positive, des bémols apparaissent concernant le déroulement des débats. Ainsi, trois membres soulignent une certaine frustration ou s'étonnent de voir certaines personnes s'exprimer sur des sujets qu'à « *l'évidence ils ne connaissent pas* » ou « *n'en ont qu'une connaissance théorique mais pas pratique* » ou encore « *que des non-spécialistes se positionnent de manière différente* » que lui qui « *connaît bien le sujet* » ; il dira ainsi « *qu'il suffit que quelqu'un passe après vous et dise le contraire* ». Mais il conclura sa remarque en disant que « *c'est le jeu de la démocratie* ».

Concernant les difficultés dans les débats, un membre souligne qu'il a ressenti **une difficulté au départ pour trouver la bonne tonalité pour parler sans braquer les gens**. Ainsi, il explique que « *le plus difficile est de trouver ses marques, savoir qui est qui, qui fait quoi, et de voir comment réussir à être efficace et lier des logiques avec des gens. Au départ, on a le sentiment que son secteur est noyé parmi les autres et toute la difficulté est de trouver la bonne distance pour parler de son secteur sans l'imposer et faire que, petit à petit, les uns et les autres nous nous intéressions à des choses qui nous sont communes, mais finalement, on trouve facilement des problématiques transversales qui permettent à chacun de participer et de parler de son expérience* ». Il souligne, enfin, que, dans les Commissions, c'est un jeu de « *poupées russes, et ce qui est intéressant c'est de gratter les étiquettes et découvrir quelle poupée se cache derrière une autre* ». Il explique ainsi qu'au départ, il sentait bien « *qu'avant même de prendre la parole, certains pensaient déjà que j'avais tort* », puis il se remet en cause en disant que c'est peut-être de sa faute, qu'il n'a pas trouvé la bonne tonalité pour s'exprimer, enfin il souligne que « *tout est une question de personnes, il y a des personnes de dialogue, et d'autres qui sont plus dans une logique corporative* ». **D'autres membres souligneront cette dimension subjective, de qualité personnelle des membres, plus qu'organisationnelle.**

Concernant l'arrivée des membres au CESR, tous parlent ainsi d'**un temps d'adaptation pour comprendre les rouages et savoir comment devenir efficace dans sa participation**. Certains soulignent qu'il faut du temps pour se retrouver dans « *l'avalanche d'informations* », deux membres soulignent que c'est le fait de « *se mettre dans une problématique régionale* » qui peut être difficile. En revenant sur l'impression et le sentiment d'être jugé par les autres membres, exprimés précédemment par un membre, un autre membre souligne cela en expliquant, qu'à ses yeux, « *il n'y a que dans la Section Prospective dans laquelle je ne suis pas catalogué* » comme homme d'une certaine tendance politique. Ainsi, pour lui, cette Section est très différente des autres du fait de la présence d'intervenants extérieurs et de la personnalité du Président de section, éléments qui permettent d'élever le débat selon lui. De plus, la règle du jeu est dans cette section « *de*

justement sortir des étiquettes ». Un autre membre confirme cette règle en indiquant que sa participation dans cette Section comporte une dimension plus personnelle et moins liée à son organisation⁹⁸.

2.1.2. Les Etudes produites : fruit d'un processus délibératif et révélateur du consensus le plus large trouvé⁹⁹.

Concernant les Etudes thématiques produites, différents éléments sont soulevés par les membres. D'une part leur degré de satisfaction sur la qualité et le contenu des Etudes ; d'autre part l'alchimie qui se joue entre les Rapporteurs, le Conseiller technique, le Président de la Commission ou Section et le reste de la Commission ainsi que l'importance des méthodes d'élaboration des Etudes.

La bonne qualité des travaux et l'idée de solution acceptable pour tous.

L'ensemble des membres interviewés juge les études comme **des travaux de bonne qualité**. L'un d'eux explique, qu'après comparaison avec les autres CESR de France, selon lui, celui de Bretagne apparaît comme un des meilleurs dans la production d'une expertise de grande qualité ; un autre insiste sur l'aspect « *laboratoire du CESR qui produit des études de qualité qui peuvent vraiment aider les élus* » ; un autre explique que ce sont de « *bonnes synthèses qui traitent un sujet de A à Z et deviennent des documents de référence* » ou bien encore que c'est un « *travail de réflexion de fond très riche qui constitue une information fiable pour tous* ».

Ces éloges sont accompagnés de **bémols parfois contradictoires sur le contenu** même des Etudes. Ainsi un membre regrette parfois « *le côté ardu et long des Etudes* » qui font qu'elles ne sont pas accessibles aux non spécialistes, tandis qu'un autre trouve que les Etudes sont « *bien vulgarisées* ». Un autre membre regrette la longueur des Etudes en ce qu'elles ne vont pas à l'essentiel (comparées aux Etudes d'autres CESR de France), et souligne qu'à ses yeux ce n'est « *pas le rôle du CESR de s'attarder sur des définitions et des virgules* ». A l'inverse, un autre membre insiste sur **l'idée d'un partage de connaissance entre les membres du CESR**, « *les Etudes sont des documents d'investigations riches qui permettent, en premier lieu, une mise à niveau de tous, avec un état des lieux et la construction de préconisations ensuite* ».

⁹⁸ Ces propos sur la Section Prospective sont sûrement sur quelques points transposables à la Section Mer-Littoral (présence d'intervenants extérieurs...). En particulier, parce que tout membre appartient à une Commission, mais seuls 24 membres sur 113 siègent dans une des deux Sections.

⁹⁹ La question du choix des termes à utiliser pour parler des productions écrites du CESR se pose ici et mériterait une analyse approfondie du contenu des travaux et de celui des préconisations. Notons que le terme de « **consensus** » est le plus utilisé par les membres du CESR et sera celui que nous adopterons dans ces développements. Parfois accompagné de l'adjectif « mou », il se dote alors d'une connotation négative. D'autres parlent du « **plus grand commun dénominateur** » trouvé entre les membres du CESR, la connotation est alors positive puisqu'elle reflète alors le fait que les débats font évoluer chacun vers la définition d'un intérêt collectif commun. Le terme de « **compromis** » est connoté négativement en France car souvent conçu « a minima » ; mais, pris dans son sens juridique et plus neutre, il serait, selon nous, le plus approprié « accord trouvé » entre les partenaires. Quant à l'objet du consensus trouvé, il semble que l'expression d'« **intérêt général** » soit pertinente puisque l'objet des travaux est de proposer des solutions aux différentes questions et problèmes qui se posent en Bretagne en terme d'action publique et politique.

Deux membres syndicalistes **regrettent le culte de l'unanimité dans les Etudes**, ce qui adoucit les contradictions alors que celles-ci existent et se retrouvent ensuite dans les organisations respectives. Ainsi, pour eux, le fait d'explicitier les divergences serait plus constructif et mettrait en évidence le chemin fait (« *à partir de ces divergences, nous avons réussi à travailler ensemble* »). Dans une logique un peu inverse, un autre membre du 1^{er} collège souligne que « **les élus savent bien que telle organisation pense ça, telle autre ceci** » ainsi tout « **l'intérêt du CESR c'est justement d'exprimer des positions à peu près partagées** ».

Tous les membres soulignent que finalement les études permettent **à chacun de s'y retrouver** puisqu'un « *consensus est toujours trouvé à la fin* », « *on enlève tout ce qui peut contrarier les uns et les autres* » ; un autre parle d'un « *système arrondi avec quelques non-dits mais les études sont bien approfondies et équilibrées au final et permettent d'aller au-delà des discours simplificateurs* ». D'autres membres parlent « **de chemin fait les uns vers les autres** avec des états des lieux toujours utiles [...] même si la recherche de points de convergences entre tous peut parfois amener à une perte sur le contenu » ou encore d'une « *réflexion collective dans laquelle on se retrouve toujours* ».

En termes de contenu, un membre (1^{er} collège) explique qu'à ses yeux les études portent plus « *sur des changements culturels* » (façon de concevoir un problème et ses solutions) que sur des changements techniques, de dispositifs ou autres ; tandis qu'un autre regrette « *l'intellectualisme* » des Etudes qui sont « *souvent idéalistes* », à l'exception, à ses yeux, des Etudes de la Section Prospective qui sont « *plus universitaires* », « *moins dogmatiques* » et en même temps « *plus dans le concret*¹⁰⁰ » !

Un membre souligne que, parfois, « *on aimerait que ça aille plus loin* » mais « *on ne peut pas faire autrement* » car « *si on part trop dans un sens, il y a des réactions contraires* ». Puis il souligne que le consensus peut parfois « *éroder le fond mais c'est inévitable, sinon ça serait une juxtaposition, mais comme il y a toujours les interventions de chacun on s'y retrouve toujours* ».

Les méthodes de travail pour l'élaboration des Etudes et l'alchimie entre les différents rôles en Commission et en Section

Les trois rôles de Rapporteur, Président de Commission et de Conseiller technique apparaissent très liés et primordiaux dans la production des Etudes ; il s'agit d'une alchimie complexe qui, grâce aux méthodes de travail, permet de construire des travaux collectifs à partir des dissensus initiaux puis des débats contradictoires et éclairés.

Il faut insister ici sur les méthodes de travail adoptées pour l'élaboration d'une Etude. Celles-ci sont pensées et organisées¹⁰¹ afin de permettre une égalisation des

¹⁰⁰ Paradoxalement, la Section prospective insiste sur la réflexion sur « les futurs possibles », en élaborant des scénarios qui ne prétendent être, ni une prévision ni une prédiction.

¹⁰¹ Une étude commence par un débat initial pour l'élaboration collective d'un cahier des charges qui cadre la réflexion à mener. Dans sa rédaction, elle comprend un état des lieux puis une partie sur les enjeux et les

capacités de participation aux débats en Commission/Section. En effet, comme le dit un membre du 1^{er} collège, **sur chaque Etude il existe trois types de membres**. Ceux qui sont des experts du sujet, ceux qui en ont entendu parler et ont quelques connaissances sur la thématique et, enfin, ceux qui n'y connaissent rien. Il explique ainsi que **l'écoute de l'analyse des autres, l'écoute d'experts à travers l'organisation des auditions** permet aux deux dernières catégories de membres d'être « *moins idiots* » sur la thématique traitée. C'est ici, selon lui, **toute la force du CESR que d'avoir autant de personnes d'horizons différents qui discutent ensemble sur un même sujet sur la base d'une connaissance commune**.

Il s'agit bien ici de la mise en œuvre organisée d'un **phénomène d'acculturation avec une diffusion des connaissances à tous et leur appropriation par les membres et leurs organisations** (voir partie 3, sur les apports pour les organisations). Dans cette dimension, le Conseiller technique joue un rôle important, il apporte beaucoup de contenu (en parallèle des auditions faites et l'apport direct potentiel des membres) et restitue le tout par écrit le plus souvent. Ainsi, il fait la majeure partie du travail de recherche documentaire, assure la communication des documents aux membres, le suivi écrit des débats oraux en Commission et leur retranscription dans la rédaction. Le rôle du Président de Commission apparaît être celui d'un animateur qui cadre les débats et les conduit, en collaboration avec le Conseiller technique.

Le rôle du Rapporteur est un travail essentiellement de pilotage de la réflexion, avec le Conseiller technique, et de lecture et relecture¹⁰², afin de vérifier que les débats apparaissent mais, surtout, afin d'être sûr que le Rapporteur se retrouve, d'une part, dans la rédaction (compréhension) et, d'autre part, dans le fond, « *puisque'on n'est jamais neutre, on veut faire passer quelque chose* ». Ainsi un membre souligne que « *le Rapporteur influence et oriente l'Etude même si au final les positions sont équilibrées* ». Il apparaît donc comme celui qui **peut directement alimenter le contenu de l'Etude également**. Cette dimension d'influence sur le contenu de l'étude est exprimée nettement chez les membres du 2^{ème} collège et entre, plus ou moins explicitement, dans une démarche de lobbying ou de diffusion de leurs idées.

Les expériences de Rapporteur (cinq des membres interviewés ont été Rapporteur) sont présentées sous des aspects assez différents, sauf pour ce qui concerne la difficulté commune de « *trouver sa place auprès du Conseiller technique* ». Pour l'un d'eux (1^{er} collège), l'idée était de faire son travail de membre « *de manière efficace et y prendre un certain plaisir* ». Il explique que cela a été l'occasion pour lui « *de se déniaiser* » sur un sujet qu'il ne connaissait pas ; il souligne qu'à ses yeux « *c'est le Rapporteur qui devrait être maître du plan et des titres des études car chacun a sa façon de rédiger* ». Un autre membre s'exprime sur ce rôle en termes de « *prise de responsabilité et ne pas être simple consommateur, avec l'idée de dépasser les réticences initiales des autres* » sur le sujet et d'aller « *vers un consensus et faire*

analyses faites et enfin des préconisations à destination des décideurs publics en priorité le Conseil régional, et parfois privés.

¹⁰² Il peut arriver, assez exceptionnellement qu'un Rapporteur soit amené à rédiger en lien avec le Conseiller Technique ; un des membres interviewés a « tenu la plume » comme il dit.

découvrir une thématique ». Un autre souligne également cette dimension enrichissante des échanges sur la thématique et la satisfaction de voir les regards des autres évoluer sur la problématique. Un autre membre parle d'un « *pilote* » avec « *le pari de réussir à associer les gens au travail et à faire une synthèse des débats* ». Deux membres qui n'ont jamais été Rapporteur parlent de manière assez similaire, l'un évoque l'idée « *d'avoir l'étoffe d'un Rapporteur* » ce qui n'est pas évident sur tous les sujets, et l'autre parle « *d'un honneur* » pour son organisation d'être désignée Rapporteur car cela veut dire « *qu'on est capable de rassembler, de dépasser un peu les clivages et de rendre compte du point de vue du CESR* ».

La dimension d'investissement personnel est soulignée par l'ensemble des membres. Les membres du 1^{er} collège, spécifiquement, **soulignent le manque de temps pour tenir ce rôle.** Deux membres de ce collège soulignent que si c'est le Conseiller technique qui fait tout, il s'agit « *d'une dérive du système* » et cela pose la question de la place des services et des membres dans le système. Il faut ainsi souligner que l'alchimie qui se met en œuvre dans l'élaboration d'une étude et, surtout sa rédaction finale, est un objet de vigilance de tous les instants, notamment par les Conseillers techniques et la Direction, mais aussi par les membres de la Commission qui peuvent se sentir dépossédés d'une production collective. Ainsi, le jeu consiste à ce que chacun joue son rôle¹⁰³ et s'y tienne afin d'assurer que personne en particulier ne monopolise la place sur une étude et que celle-ci retranscrive le pluralisme interne au CESR.

Concernant la dimension concrète des choses, les membres sont plus ou moins à l'aise dans ce rôle de Rapporteur selon leurs expériences antérieures respectives. Tandis que l'un d'entre eux, avec un parcours professionnel dans la ligne du travail du CESR, s'est dit tout à fait à l'aise dans la construction du document, un autre souligne la difficulté à articuler les débats, les auditions et la mise sur le papier. L'enjeu pour le Rapporteur est donc de « *se retrouver dans le document* » produit afin de pouvoir le présenter par la suite au nom du CESR (dans les forums notamment). Mais il faut surtout, selon un membre, « *se sentir capable de présenter un document qui ne soit pas la totalité de sa pensée* ». Cependant aucune tension n'apparaît à ce niveau puisque, d'une part, « ***on sait dès le départ que nos idées ne seront pas dedans, c'est le jeu, sinon personne ne le ferait*** » et, d'autre part, « *ce qui importe c'est de ne pas dire le contraire de ce qu'on pense* » mais comme l'Etude « ***est le fruit d'un travail collectif de débats et relectures, il paraît difficile de trouver des choses avec lesquelles on n'est pas d'accord*** ».

Deux autres remarques ont été faites sur le rôle de Rapporteur. Un membre explique que, pour lui, « *il faut éviter de mettre un spécialiste du sujet comme Rapporteur* » car il se trouve trop impliqué et donc moins objectif. Un seul des membres interviewés, appartenant au 1^{er} collège, va présenter une perception très politique du CESR, alors que tous les autres insistent sur la dimension « *au delà des clivages* » traditionnels. Il explique, ainsi, que le Rapporteur influe sur le contenu de l'Etude puisqu'il faut croire en ce qui est écrit. Il postule ensuite « *qu'il n'y a qu'à voir l'origine des Rapporteurs au CESR [les syndicats] pour voir qui a le pouvoir au*

¹⁰³ Il apparaît que les membres jouant le rôle de Président ou Rapporteur évoluent dans leur manière de porter une étude et apprennent à être plus simples et à jouer le jeu du collectif.

CESR ». Cette opinion est apparue marginale puisque les autres membres parlent, au contraire, d'un certain équilibre. De plus, soulignons que les responsables du CESR font preuve d'une certaine vigilance dans la répartition des différents rôles entre les trois collèges afin d'assurer un réel pluralisme.

Néanmoins, **le rôle de Rapporteur n'est pas dénué d'enjeux et apparaît visiblement comme un rôle stratégique important** pour la catégorie des membres visée (syndicats) par ce membre. Certaines organisations du 2^{ème} collège parlent ainsi d'« être au moins une fois Rapporteur sur un mandat » ou encore qu'il s'agit d'un moyen pour « faire passer des idées ». Par ailleurs, cette remarque est à mettre en lien avec **la frustration de voir que les syndicats s'investissent beaucoup dans le travail au CESR, et donc semblent, aux dires de certains, avoir plus de poids, tandis que le 1^{er} collège le fait moins, pour des questions de disponibilités, mais aussi et sûrement pour des questions d'intérêt porté à la structure (apports, etc) et de gestion des mandats au CESR**¹⁰⁴.

Les thématiques abordées apparaissent donc être véritablement des objets de débats en Commission, les membres se sentant libres d'intervenir et de dire ce qu'ils pensent. Il semble bien qu'il s'agit là d'un état d'esprit général au sein du CESR, d'ouverture et de respect malgré les divergences d'opinions et avec une bonne compréhension des règles du jeu. Ces règles du jeu sont liées à l'acceptation de remplir la mission confiée au CESR de faire se rapprocher des gens d'horizons différents afin de faire **une synthèse et trouver des points de convergence sur lesquels tout le monde s'accorde**¹⁰⁵.

L'équilibre atteint au final dans les Etudes résulte ainsi d'une alchimie complexe entre l'ensemble des membres de la Commission, son Président, son Rapporteur, son Conseiller Technique, mais aussi de son passage en Bureau et en Assemblée Plénière. Ces différentes étapes marquant les progressions dans le portage collectif des études.

Concrètement, ce processus de construction collective apparaît largement lié aux méthodes de construction des Etudes « classiques » du CESR. Un membre explicite vraiment le processus complet, les autres valorisant des éléments particuliers tels que le système des auditions par exemple. Ainsi ce membre explique que le CESR est « **un lieu intéressant pour la santé démocratique [...] les échanges entre nous, compte tenu que dans la société civile, on représente finalement toutes les composantes, font que nos mentalités collectives changent. Celles de l'ensemble du corps social et de la société civile qu'on représente, pour une raison bien simple : quand vous réunissez ne serait-ce qu'une dizaine de personnes autour**

¹⁰⁴ Il est intéressant de noter ici que certaines organisations membres (notamment des syndicats) organisent le mandat de leurs membres au CESR de manière particulière. **Les indemnités perçues par leurs membres peuvent, par exemple être regroupées afin de financer le poste d'un permanent** qui se consacre à plein temps à la participation de son organisation au CESR.

¹⁰⁵ Notons ici qu'une organisation a expliqué avoir changé d'état d'esprit et avoir évolué vers une volonté de participation à un travail collectif ; il s'agit là d'une prise de conscience que pour se faire entendre, mieux vaut être actif et participer, cette orientation n'est, néanmoins, possible que dans la mesure, où une liberté complète d'expression existe en assemblée.

*d'une table, et que vous leur demandez ensemble de s'intéresser à une question, de faire un diagnostic ensemble ; quand ils ont fait **le diagnostic ensemble, ils arrivent à des conclusions à peu près communes, quand ils ont des conclusions communes, ils repartent chacun de leur côté avec ces conclusions, et chacun d'entre eux va les rendre vivantes dans son organisation, en disant, voilà des pistes pour l'avenir, il faudrait qu'on travaille dessus. Il met ainsi en mouvement dans son organisation tout un ensemble de réflexions.** Alors, j'étais étonné de voir qu'il y a presque une concomitance dans les débats au sein des différentes organisations qu'on représente et les travaux du CESR. Et cette concomitance ce n'est pas un hasard, c'est-à-dire que chacun d'entre nous, tout d'un coup, on est alerté par un volet et on se dit qu'il faut qu'on avance là-dessus, nous aussi. Ainsi, **c'est à la fois une ouverture des possibles et une mise en mouvement des mentalités** ».*

Cette citation assez longue reprend bien le **processus de construction d'une étude** (ainsi que celui des répercussions dans les organisations de la participation au CESR) qui **permet un partage de connaissance entre les membres**. Ainsi, la première étape est bien celle qui consiste à faire un état des lieux, ou diagnostic, commun d'un sujet, construit à partir d'une « *recherche documentaire fouillée et partagée* » et d'auditions de différents acteurs. De cette façon chacun se « *trouve mis au même niveau* », « *avec la même connaissance* ». A partir de là, chacun est « *moins idiot* », même ceux qui ne connaissaient rien au sujet, et chacun peut entrer dans une démarche d'analyse des enjeux (c'est à cette étape qu'intervient aussi l'apport plus concret de chaque membre, où ils parlent des expériences vécues, de leur terrain, etc) et enfin, collectivement, ils se mettent d'accord sur les préconisations à faire aux décideurs publics.

Ainsi les études apparaissent comme **le fruit d'un travail de délibération collective** entre les membres d'une Commission ou d'une Section, qui échangent sur leurs réflexions, leurs expériences et argumentent sur leurs positionnements afin de se mettre d'accord. Le CESR apparaît ici comme un véritable lieu de **construction collective d'un consensus sur un intérêt général partagé**, avec l'idée de trouver le **plus grand dénominateur commun** à l'ensemble des membres et ainsi faire des préconisations au Conseil régional et aux autres décideurs régionaux.

Soulignons ici qu'un seul des membres (2^{ème} collègue) expliquera qu'il y a aussi la relecture par le Bureau du CESR, qui est amené à faire des modifications, un autre (1^{er} collègue) expliquera dans une optique un peu différente cette dimension, puisqu'il explique que le Bureau apparaît comme la dernière étape pour faire passer les idées qu'il veut absolument voir dans un rapport. **Cette étape de passage devant le Bureau du CESR apparaît comme celle visant à assurer un maximum de cohérence entre le contenu des Etudes, afin de permettre au CESR de pouvoir s'affirmer comme acteur cohérent et rationnel dans les débats régionaux, notamment politiques.**

2.1.3. Les Avis du CESR : l'expression de la société civile sur les politiques régionales

La procédure d'élaboration et d'émission d'Avis sur les politiques régionales s'organise de manière un peu différente, avec un système de délégation à des « *Pré Rapporteurs* » spécialisés sur les différents champs traités. Ils ont pour mission de

rédiger une première version de l'Avis, qui est ensuite discutée en Commission, puis validée. Enfin, l'ensemble des Avis « sectoriels » est repris par le Rapporteur général, en concertation avec le groupe de synthèse composé d'un certain nombre de membres du Bureau pour les sujets transversaux. Enfin, les Avis sont adoptés par le Bureau et soumis au vote en Assemblée Plénière (la procédure est la même pour les avis relatifs aux plans et schémas régionaux, aux dossiers transversaux, au budget...).

Cette fonction d'émission d'Avis apparaît plus valorisée, du moins explicitement, par les membres appartenant aux 2^{ème} et 3^{ème} collèges et, dans ceux-ci, majoritairement, par des organisations ayant un accès direct aux élus et décideurs plus restreint que les autres.

Certains Pré Rapporteurs expliquent que le problème des délais (qui sont très courts, pour élaborer ces Avis)¹⁰⁶, oblige à travailler seuls, ce qui peut rendre la tâche plus difficile pour certains. Les Pré Rapporteurs interviewés n'ont pas parlé de la possibilité qu'ils ont de consulter le bilan d'activité précédent afin de mieux connaître la ligne globale du CESR lors de la rédaction de l'Avis. Soulignons également que les Pré Rapporteurs ayant débuté ce rôle dès leur arrivée au CESR ont eu besoin d'un temps d'adaptation pour intégrer le fait qu'ils parlent au nom du CESR et non au nom de leur organisation.

Concernant **le rôle de Pré Rapporteur**, deux membres soulignent que lors de la rédaction, il faut « *mettre de l'eau dans son vin* » ou, dit d'une autre façon, « *il faut que ça repose sur suffisamment d'objectivité pour que les autres partagent le point de vue exprimé* », il ne s'agit donc pas « *d'une affaire personnelle* ». Un autre explique qu'il commence par construire l'avis à partir des idées de son organisation tout « *en mettant un dose de..., enfin... que ce soit relativement acceptable, parce qu'on connaît le CESR* » ; et, ensuite, il y a « *les débats en commissions, avec des amendements et tout, mais de toute façon il n'y a pas de problème puisqu'on peut tout dire en plénière* ». Cette partie du travail du CESR amène à **une spécialisation de certains membres sur certaines politiques ou questions précises**.

Ainsi, ce mode d'élaboration ne semble pas provoquer de tensions particulières pour les membres, puisqu'en Assemblée Plénière ils pourront exprimer le fond de leurs pensées.

L'un d'entre eux du 2^{ème} collège souligne, par ailleurs, **un avantage certain pour son organisation**. Ce rôle de Pré Rapporteur lui demande « ***beaucoup de travail*** » mais cela « ***permet d'être au courant de ce qui se passe et ainsi de faire de la veille de politiques publiques et d'alerter mon organisation et mes collègues*** » (voir infra, 3-1-les apports pour les organisations).

Néanmoins, un membre exprime à travers un exemple, une critique sur « *les mauvaises surprises après le passage de l'Avis en groupe de synthèse* ». Ainsi, alors que « *l'Avis était bien passé en Commission* », le groupe de synthèse parfois « *réécrit tout* » et « *vous avez l'impression d'avoir travaillé pour rien* ». La question des décalages possibles entre les débats en Commission et ce qui sera validé par le groupe de synthèse (ou en Bureau pour les Etudes) se pose ici, **avec l'idée de**

¹⁰⁶ Les Pré Rapporteurs ne disposent jamais de plus de 5 jours pour prendre connaissance des rapports du Conseil régional et rédiger leur projet d'avis du CESR avant la réunion de leur Commission.

cadrage et recadrage des Avis (et des Etudes) afin d'assurer la cohérence globale de toutes les productions du CESR et d'une expression émanant parfois de plusieurs Commissions.

Concernant les Avis, soulignons ici que certains membres regrettent **les problèmes des délais qui empêchent un réel approfondissement sur certains sujets**. Un membre du 1^{er} collège regrette, par ailleurs, que tous les sujets soient traités au même niveau et le manque d'approfondissement de certains d'entre eux. Par ailleurs, un syndicaliste insiste pour dire qu'il regrette qu'un des syndicats « *joue la carte de la coopération et de l'accompagnement du Conseil régional* », ce qui entraînerait, selon lui, une perte en termes de dimension critique des Avis. Ainsi il conclut en disant que « *si c'est pour être d'accord avec le Conseil régional, ça ne sert à rien d'être là* ».

2.2. Les Assemblées Plénières : lieu d'expression de « toute sa pensée »

C'est sur le rôle des membres en Assemblée Plénière qu'apparaissent les plus grandes divergences de perception entre les membres des différents collèges ; cependant ces divergences de discours seront à relativiser puisque au-delà de celles-ci, des convergences implicites se font jour.

Ainsi, les syndicats de salariés s'accordent tous pour dire qu'en Assemblée Plénière, ce n'est pas l'affrontement ou le raidissement des positions comme le disent certains, mais bien le lieu où les réelles positions et les avis s'expriment (« *les vrais clivages et oppositions resurgissent mais ce n'est pas un raidissement* », c'est « *le lieu où l'on peut nuancer son vote et sa pensée* »). Ainsi les trois membres interviewés se sont tous exprimés de la même manière sur ce point en insistant à la fois sur leur rôle de représentation de leur syndicat et leur volontarisme dans la construction collective.

Les acteurs patronaux ne sont pas unanimes sur ce point. Deux d'entre eux se positionnent dans une logique assez proche de celle des syndicats. Pour l'un, l'Assemblée constitue le dernier échelon après les Commissions et le Bureau pour « *faire passer* » son message si celui-ci ne se retrouve pas dans les productions écrites. Sur la question de la coordination interne au 1^{er} collège (voir infra), ce membre se positionne dans une logique de distinction et d'indépendance par rapport aux autres (« *je n'ai pas d'alliés permanents, tout dépend de l'objet* »). Pour l'autre membre « *comme il y a toujours les interventions de chacun en Assemblée, on s'y retrouve toujours* ».

A l'opposé de ce discours, deux autres acteurs patronaux soulignent « *une nette distinction entre ce qui peut se dire autour d'une table et dès qu'on est à la tribune* ». L'un d'eux explique qu'en « *Assemblée, c'est terrible chacun martèle son truc* », tandis que l'autre regrette que « *le haut niveau d'honnêteté intellectuelle qu'il y a en Commission ne se retrouve pas en Assemblée* ». Ce membre vise ici les syndicats et poursuit en expliquant qu'il voit « *clairement un enjeu électoral derrière cette expression publique* » et que « *du côté patronal, ils ne sont pas dans ces enjeux de pouvoir ou d'indemnité, car nos organisations sont indépendantes financièrement, et il n'y a pas de lutte de pouvoir interne aux élections* », ni de problème d'adhésion et de représentativité dans leurs organisations. Ainsi, il établit

un lien entre ce qu'il perçoit comme un manque de légitimité et d'indépendance des organisations syndicales salariées et leurs modes d'expression en Assemblée. Ce même membre insiste, par ailleurs, sur le fait que **le 1^{er} collège fonctionne de manière coordonnée avec des textes communs en Assemblée Plénière**. Ainsi, il y a des réunions préparatoires de coordination pour décider des portes paroles sur les différentes questions. Un autre membre souligne que cette coordination est souple et permet à chacun de s'y retrouver (certains n'y sont pas, et d'autres gardent leurs interventions personnelles). Cette dimension collective des interventions en session plénière montre bien finalement que **les acteurs patronaux s'inscrivent également dans une logique d'expression plus officielle et stratégique** et donc qu'il y a, malgré tout, un enjeu pour le collège patronal dans cette expression publique. Ainsi, ce regret sur l'expression publique en Assemblée Plénière vise explicitement les syndicats de salariés et semble, chez ce membre, **plutôt exprimer une sorte de déception puisque, par ailleurs, il valorise le fait d'être régulièrement étonné en discutant avec certains syndicalistes de constater que leurs réflexions respectives ne sont pas si éloignées et se rejoignent**.

Quant au 3^{ème} collège, les remarques sur l'Assemblée Plénière ne sont pas homogènes non plus. L'un d'eux exprime un regret sur le déroulement des sessions plénières en expliquant qu'il « *comprend l'obligation du jeu institutionnel* » (entre les patrons et syndicats surtout qui sont des « *acteurs de poids* ») « *dans lequel chacun se sent obligé de chanter son refrain en assemblée* », mais il regrette « *la monotonie des présentations faites* » et aimerait que « *les échanges en assemblée soient plus dynamiques* » et donnent lieu peut-être à débat. Un autre insiste plus sur « *l'inégalité de traitement entre les membres en assemblée* » du fait que certaines organisations, dotées de plusieurs sièges, peuvent intervenir plusieurs fois sur la même thématique et découper leurs interventions. Ainsi « *certaines organisations pèsent plus lourd dans le CESR avec un nombre de représentants plus important* », il souligne ainsi **les difficultés d'être seul à représenter son secteur** avec l'obligation de réduire son intervention, ce qui ne lui permet pas d'intervenir sur tout. Il regrette, par ailleurs, le manque de logique commune au 3^{ème} collège qui lui permettrait d'être plus fort en termes de lobbying.

Finalement, les perceptions des membres sur les Assemblées Plénières, malgré les divergences de discours, semble bien converger dans le même sens avec l'idée d'une expression publique officialisant les positionnements organisationnels. Ainsi, **malgré l'absence d'enjeux directs au CESR, les positions exprimées prennent un statut officiel et ont un impact en termes d'enjeux de pouvoir et de jeu politique** (ce qui se verra largement confirmé par les entretiens avec les élus). L'Assemblée Plénière apparaît donc comme un lieu où se jouent des rapports de pouvoir entre les organisations et les collèges du CESR, et dans lequel les membres sont tenus d'exprimer les positionnements de leur organisation.

2.3. Les Vœux, le Bureau, et le rôle de représentation extérieure : des éléments à part dans le fonctionnement du CESR

Concernant le fonctionnement interne du CESR, trois autres dimensions apparaissent : la question des Vœux, le fonctionnement du Bureau, et le rôle de représentation du CESR à l'extérieur. Les deux premières questions font l'objet d'analyses différentes selon les membres et révèlent des tensions entre les organisations membres du CESR. La troisième, en revanche, est analysée de manière similaire par les membres

2.3.1. Les Vœux du CESR : une question polémique

La procédure d'émission de Vœux par le CESR sur les questions d'actualité qui touchent la Bretagne n'est pas une fonction obligatoire du CESR. Il s'agit d'exprimer une sorte de solidarité envers une situation jugée problématique, inopportune aux yeux de certains membres du CESR ou de la totalité d'entre eux parfois. En général, proposé par une composante du CESR, un Vœu semble moins faire l'objet d'une appropriation collective par le CESR qu'une Etude.

Les Vœux sont préalablement soumis au Bureau du CESR qui décide de leur recevabilité ou non, en appliquant les critères précisés dans le Règlement Intérieur du CESR. Un membre du 3^{ème} collège souligne ici « **un manque d'interaction directe avec le reste des membres** » du CESR (le même membre qui, par ailleurs, critique le fonctionnement du groupe de synthèse sur les Avis). Cette question des Vœux apparaît comme un objet très polémique, qui reflète les clivages « politiques » classiques entre syndicats et patronat notamment. Un membre souligne ainsi que « **c'est le seul sujet conflictuel au CESR** » car, habituellement, les membres se positionnent sur les politiques menées par le Conseil régional ou par l'Etat en région, non pas directement sur les activités économiques des entreprises, ce qui est parfois l'objet de certains Vœux émis par le CESR.

Concernant l'interprétation que les membres font de cette procédure, des divergences apparaissent nettement. Ainsi, tandis qu'un syndicat y voit **un moyen pour porter des revendications syndicales** (« *relais des argumentaires syndicaux* ») et donner du poids et de la légitimité à celles-ci, un membre du collège patronal explique que « *le CESR n'a aucun intérêt à s'exprimer sur tout et n'importe quoi, à chaud* ». Ainsi « *les Vœux ne sont pas assez fouillés, et n'ont aucune portée ou influence par ailleurs, si ce n'est de montrer à ses mandants qu'on est au CESR et qu'on fait quelque chose* » (popularité des syndicats). A ses yeux, **cela « entraîne une perte de crédibilité du CESR, car on prend des décisions hâtives sur des sujets complexes »**, il prend l'exemple d'un Vœu sur lequel le CESR s'était, selon lui, trompé dans son analyse¹⁰⁷. Puis, il conclut sa remarque en rappelant qu'à ses yeux, « *la richesse du CESR c'est bien sa capacité de réflexion et de dépassement des a priori* ».

¹⁰⁷ Il parle ici du vœu sur la suppression de certains programmes par la chaîne de télévision de France 3, en 2005.

Une divergence d'analyse apparaît ainsi sur l'intérêt pour le CESR ou ses membres d'utiliser cette procédure ; cependant une symétrie de perception de la part des uns et des autres se fait jour¹⁰⁸. Nous entendons par là, que **l'interprétation qu'en font les uns (le patronat) sur l'intérêt que représente la procédure des vœux pour les autres (syndicats) par exemple, apparaît finalement plutôt juste, mais peut tout aussi bien s'inverser, selon l'objet du Vœu.**

2.3.2. Le Bureau du CESR : les enjeux de pouvoir internes au CESR.

En ce qui concerne le fonctionnement du Bureau, soulignons, dans un premier temps, que celui-ci apparaît comme « **un lieu assez institutionnel qui traite de manière concentrée une multitude de sujets** », un lieu « *formaliste* », « *mais c'est normal* ». Un membre souligne qu'il ne s'y passe pas grand chose, qu'il n'y a pas de débats, que « *les gens ne s'expriment pas* » et que « *c'est toujours les mêmes qui parlent* » (un autre membre soulignera également ce dernier point). Ainsi, il y a beaucoup « *de non-dits et les gens s'affrontent sur des pinailleries* » (il s'agit de la remise en cause de certaines règles qui sont sans cesse rediscutées selon ce membre), jamais sur le fond. Ce membre se demande ainsi à quoi sert sa participation au Bureau et souligne que, finalement, ce qui est parfois intéressant ce « *sont les auditions, mais celles-ci pourraient avoir lieu ailleurs* ».

Dans un deuxième temps, le Bureau soulève diverses réactions de la part des membres. L'ensemble des membres souligne, tout d'abord, **la non pertinence de la taille du Bureau par rapport à son statut de Bureau précisément** (une équipe opérationnelle est une équipe de maximum 12 personnes pour l'un d'eux). Cependant, tout en émettant cette critique, les membres expliquent qu'il apparaît difficile de faire mieux ou autrement. En effet, le système actuel permet à bon nombre d'organisations, notamment, à tous les syndicats, d'être présents et aucun ne compte abandonner ce siège. Un membre du 1^{er} collège explique ainsi que « *chacun veut être peu ou prou représenté* ».

Deux syndicalistes soulèvent la question des jeux de pouvoir avec l'existence « *d'accords tacites* », « *ce n'est pas toujours transparent* ». Un membre du 3^{ème} collège parle ainsi « *des stratégies de certains pour se positionner au Bureau et essayer d'avoir de l'influence* ». Ces citations sont **révélatrices d'une certaine concurrence ou de tensions entre les organisations membres du CESR, voire entre les personnes, afin d'occuper un place plus importante au sein du Bureau**. Un membre conclut sa remarque en disant que finalement « *c'est en travaillant dans les Commissions et sur les Etudes qu'on est efficace et qu'on a du poids* ».

Il peut être souligné ici, une certaine différence dans les propos tenus par les représentants du 1^{er} collège qui ne soulèvent pas, du moins pas explicitement, la

¹⁰⁸ Cette dimension controversée semble devoir faire l'objet, comme c'est le cas aujourd'hui, d'un arbitrage au cas par cas. D'autant que les entretiens avec les élus régionaux montreront à ce niveau des attentes divergentes de leur part.

question d'un enjeu stratégique quant au positionnement dans le Bureau, excepté, comme nous l'avons vu, à propos du fort investissement des syndicats dans le travail du CESR en général. En revanche, comme nous venons de le voir, des tensions et rivalités apparaissent nettement entre les syndicats. Il s'agit, notamment, de la question de la non corrélation entre la place de chaque syndicat dans le CESR et sa représentativité dans les entreprises régionales que soulèvent deux syndicats. Selon eux, un syndicat serait « sur-positionné ». L'un d'eux explique que le problème vient sûrement du fait que les Vice-Présidents du Bureau sont élus par l'ensemble des membres du CESR et non par collège. Par ailleurs, un représentant syndical estime que le collège patronal est sur-représenté au CESR, « avec les CCI, le Médef, alors que c'est la même chose » à ses yeux. Un autre représentant syndical estime qu'il n'y a « pas un tiers de patrons en Bretagne », mais que la règle de la parité des deux premiers collèges est néanmoins bonne.

La question de la représentativité des syndicats est mentionnée par un syndicat, pour expliquer que la représentativité des syndicats dans la société en général, par rapport aux partis politiques notamment, est bonne. De plus, deux syndicats et un représentant associatif contestent la représentativité de certaines associations.

Rappelons ici que la question de la représentativité du CESR dans son ensemble est également posée par un certain nombre de membres, notamment la question de **la place des jeunes, celle des femmes** et, enfin, **celle des actifs plus généralement**. Un membre souligne **que le côté éclairé du CESR ne reflète pas l'opinion de la population et craint une déconnection de certains membres avec la réalité** (questions des permanents depuis longtemps dans l'institution ou des retraités).

2.3.3. La représentation du CESR dans diverses instances : une source de frustration

Le rôle de représentant du CESR dans un organisme extérieur semble le plus délicat à tenir pour les membres qui sont mandatés pour représenter le CESR dans une instance. En effet, il apparaît difficile de s'exprimer au nom du CESR qui est une entité collective et surtout pluraliste¹⁰⁹. Les membres mandatés par le CESR expliquent qu'ils sont comme tenus à « un devoir de réserve » ce qui empêche une participation aux débats de l'instance en question. Ainsi, **apparaît parfois un sentiment de frustration et/ou d'inutilité chez les membres occupant ce type de fonction au nom du CESR**.

Un représentant syndical explique ainsi que c'est « quelque chose de difficile de représenter le CESR car on ne peut pas dire tout ce qu'on pense et on n'est jamais sûr de la position du CESR ». Un autre souligne que « de peur d'être accusé de détourner son mandat il ne dit pas grand-chose ». Un des membres souligne cependant un avantage dans l'exercice de ce rôle qui apparaît utile pour son syndicat « car cela constitue une occasion de voir les enjeux et les débats de la structure et

¹⁰⁹ Chaque Commission doit aborder la question des mandats extérieurs lors de l'une de ses réunions. Les débats dans la Commission devant permettre de fixer les positionnements à prendre en cas de doutes notamment.

ainsi suivre les dossiers et être plus réactifs » dans son organisation (fonction d'« alerte »).

Conclusion

L'ensemble des entretiens semble révéler un fonctionnement du CESR efficace dans sa mission de construction collective d'un intérêt régional partagé par tous. Les membres expriment une satisfaction dans leur participation au CESR et, de manière générale, n'expriment pas de critiques sur son fonctionnement (« ça marche bien »). Ainsi, le travail en Commission semble les satisfaire ainsi que la possibilité de s'exprimer en toute autonomie en Assemblée Plénière. Lorsqu'ils émettent des critiques, celles-ci s'expriment en direction des uns et des autres plus que sur le fonctionnement du CESR lui-même (hormis sur la question des délais de saisine pour les Avis ou sur le Bureau). Comme nous l'avons vu, l'absence d'enjeux opérationnels directs au CESR favorise cette posture constructive des membres ; cependant cela ne veut pas dire que tout le monde est d'accord et qu'il n'existe pas d'enjeux pour les acteurs. Ces enjeux peuvent être des stratégies d'alliance, la recherche d'alliés au sein du CESR pour défendre ses positions ou bien des stratégies dans le positionnement des organisations ou corps sociaux au sein du CESR et de son Bureau. Ainsi des logiques institutionnelles et organisationnelles existent mais ne semblent pas pour autant détériorer l'ambiance générale régnant au sein du CESR.

Par ailleurs, la démarche « consensuelle » des membres dans leur participation au travail des Commissions ou Sections apparaît très liée à la possibilité pour chaque organisation d'exprimer la totalité de sa pensée ou de ses opinions en Assemblée Plénière et dans les Avis. « **A partir du moment où on a compris qu'on pouvait tout dire en plénière, c'est bon** », cette phrase revient sous différentes formes dans le discours des membres et semble constituer une clé de compréhension importante du fonctionnement interne du CESR et du rôle de Conseiller économique et social régional. **Cet élément, allié à celui de l'absence d'enjeux directs au sein du CESR, explique la différence de posture des participants dans les débats du CESR, par rapport à leur attitude dans d'autres instances, dans lesquelles un certain nombre d'organisations sont présentes par ailleurs.**

3. Le Conseiller économique et social, intermédiaire entre son organisation d'appartenance et le CESR : une large diversité dans les modalités d'allers-retours vers les organisations.

Les entretiens avec les membres du CESR avaient également pour ambition de mieux cerner comment les membres jouent leur rôle d'intermédiaire entre le CESR et leur organisation d'appartenance. Il s'agit, autrement dit, de mieux connaître le degré de participation interne des organisations (vie démocratique interne) et de leurs membres en général et ainsi de voir l'impact de cette participation sur les organisations. L'analyse va se décliner sous ces deux aspects. D'une part, analyser les apports et l'intérêt que peut représenter la participation au CESR pour les

organisations membres (1) et, d'autre part, identifier, plus concrètement, quels types de liens les membres du CESR entretiennent avec leurs organisations d'origine pour construire leurs positions et restituer les travaux du CESR (2). Ces deux dimensions (allers et retours entre l'organisation et le CESR) sont souvent mêlées dans les explications des membres et révèlent des disparités assez nettes entre les collègues.

3.1. Les apports et les intérêts de la participation au CESR pour les organisations et les membres.

Comme nous l'avons vu précédemment (Première partie), le CESR est valorisé comme **lieu unique d'échanges et de confrontations entre les différentes composantes de la société civile organisée régionale**. Il s'agit ici véritablement du premier apport direct du CESR pour les organisations membres du CESR. Les membres déclinent ce point sous des expressions différentes. Ainsi un membre du 1^{er} collège explique que ce qui lui a « *le plus servi et le plus appris a été l'écoute de l'analyse des autres* », il avoue même que, parfois, cela l'a amené à faire évoluer ses positionnements mais qu'en tout état de cause, c'est-à-dire même lorsqu'il demeure en désaccord, ou bien lorsqu'il est simple spectateur du débat sur des sujets qu'il ne connaît pas, cela « *permet d'élargir l'éventail de [son] analyse* ».

D'autres membres rappellent que le CESR est une « *tribune* » qui permet de « *connaître les avis et positions de différents acteurs régionaux* » et ainsi « **d'avoir une vision des forces vives en présence** ». Deux membres du 2^{ème} collège parlent même de « *tester les réactions des autres* » à travers les débats au sein du CESR. Ainsi, c'est bien **la connaissance de l'environnement régional** qui apparaît importante pour les membres et donc, corrélativement, cela apparaît, pour les organisations, comme une **occasion de se mettre en scène en quelque sorte**. En effet, certains membres soulignent ainsi que le CESR permet de montrer une image autre de l'organisation. Par exemple, pour un syndicat il s'agira de montrer qu'il est « *capable de travailler avec les autres* » et de ne pas être seulement dans la contestation et, pour un représentant patronal, de « *donner une bonne image* » de celui-ci ou de son secteur. **Apparaît ici l'intérêt certain, pour la réflexion de tous, de sortir de « l'entre soi »**, classique aux différentes formes d'associations fondées sur la réunion autour d'intérêts communs. Sur cette socialisation à l'altérité (voir la Première partie), deux syndicats soulignent que « *le CESR oblige à travailler avec des personnes avec qui on n'est pas d'accord* » et donc à « *sortir de l'entre soi* »¹¹⁰.

Par ailleurs, pour les organisations que l'on peut qualifier de moins reconnues institutionnellement, le CESR leur apporte « **une meilleure visibilité régionale** », en leur permettant, notamment, d'exprimer leurs avis sur les politiques régionales. La plupart des membres soulignent également **l'aspect « réseau » qu'offre le CESR mais cela à des degrés et des niveaux différents**. Ainsi, tandis que pour certains, il s'agit de « *l'accès à un autre monde* » (rencontre avec des patrons pour

¹¹⁰ Il est intéressant de souligner ici que l'un d'eux exprime un souhait général à l'égard de son organisation : que tous les responsables syndicaux aient une expérience de ce genre « *car c'est vraiment riche* ».

une association), pour d'autres, c'est l'accès aux décideurs, aux élus (« *connaître les bonnes portes* » pour un syndicat). Pour d'autres encore, il s'agit d'élargir son champ de connaissance « *à des personnes que la vie n'aurait pas naturellement amenées à côtoyer de cette manière* » (représentant patronal), mais aussi à des réseaux de relations plus larges, qui peuvent être utiles pour divers objets (des reclassements de salariés par exemple pour un représentant patronal).

Enfin, un autre aspect directement valorisé, par les membres des différents collèges, est « ***l'ouverture à des questions qu'auparavant on ne connaissait pas*** » mais surtout, pour les organisations, c'est « ***l'accès à une information privilégiée sur les affaires régionales*** ». Plusieurs membres soulignent que cet aspect aussi complet d'information ne se retrouve qu'au niveau du CESR et permet d'avoir « *une vision de l'organisation régionale* » (1^{er} collège) ou encore de ***se faire « un avis construit et argumenté sur les politiques »*** avec un « *approfondissement de la réflexion* » de l'organisation et « *une meilleure compréhension des choses* » (2^{ème} collège). Un membre du 2^{ème} collège explique la démarche sous jacente à cet accès en disant que la participation au CESR lui permet de « ***faire de la veille de politiques publiques*** » et d'être en position « *d'alerte dans son organisation* » sur ce qui se passe au niveau décisionnel (notamment à travers les Avis donnés sur les politiques régionales). Un membre du 3^{ème} collège explique que cela lui permet de « *tenir informée son organisation sur l'actualité régionale* » par exemple sur des démarches que son organisation peut faire suite à l'ouverture d'un nouveau dispositif, etc.

Par ailleurs, soulignons ici, que tous les membres évoquent une dimension personnelle d'enrichissement et d'ouverture, avec l'idée de « ***formation permanente*** » (culture générale, ouverture intellectuelle).

Ces différents apports pour les organisations membres sont valorisés avec un enthousiasme certain et un intérêt particulier par les membres du 2^{ème} collège. Ceux-ci soulignent, par ailleurs, que pour les responsables syndicaux, l'intérêt pour l'organisation est évident et « ***il faut y être à tout prix*** ». En revanche, pour les « militants » de base, un membre explique que l'enjeu est maintenant de les convaincre de cet intérêt et même de les motiver pour qu'ils acceptent de remplir un mandat au CESR ; en effet, aux yeux de leurs collègues syndiqués, l'activité de membre du CESR est perçue comme une contrainte, avec beaucoup de travail. Ce membre souligne ici l'impact que peut avoir un vœu sur la prise de conscience de l'importance du CESR par ses collègues.

Les membres des 1^{er} et 3^{ème} collèges paraissent avoir, ou du moins afficher, une démarche moins utilitariste à l'égard du CESR. Pour le 1^{er} collège, l'enjeu de la participation semble moins directement perceptible, notamment du fait qu'ils sont en contact avec les décideurs par ailleurs, cependant, comme nous l'avons vu, l'importance d'être présent au CESR pour exprimer leurs positions n'en est pas moins forte pour autant (rappelons la coordination de l'expression de ce collège en Assemblée Plénière). De plus, les impacts de leur participation semblent être enrichissants mais dans une dimension beaucoup plus personnelle, ce que nous allons voir dans la partie sur les allers-retours avec leurs organisations. Quant aux membres du 3^{ème} collège, ils se positionnent sur des champs plus spécialisés, ce qui apparaît également très nettement chez certains acteurs patronaux. Un représentant

syndical dira ainsi que « *l'avantage des syndicats et du Médef est de pouvoir se positionner sur l'ensemble des sujets traités par le CESR, ce qui n'est pas le cas des autres* », qui dès lors, à ses yeux, font « *plus du lobbying* ». Ainsi, les apports directs sont beaucoup plus ciblés et semblent parfois plus limités pour leur organisation. Cependant la diversité des organisations membres de ce 3^{ème} collège laisse penser qu'il faut particulièrement relativiser cette remarque.

3.2. Les modalités d'allers-retours des membres du CESR avec leur organisation : des pratiques différentes et plus ou moins formalisées.

Cette question des apports de la participation au CESR pour les organisations membres s'articule directement avec la dimension concrète des liens que les membres entretiennent avec les membres de leur organisation. En effet, **plus l'intérêt de la participation au CESR et ses apports pour les organisations sont valorisés par les membres, plus ils semblent développer des liens actifs et formels avec leurs organisations**. Une présentation par collège semble pertinente pour montrer les différences de pratiques des membres dans les allers-retours qu'ils mettent en oeuvre.

3.2.1. Les acteurs patronaux : des pratiques très peu formalisées et moins actives

Sur la question des allers-retours avec leurs organisations, les acteurs patronaux n'apparaissent pas très loquaces et ne s'expriment pas de manière homogène. Les liens directs avec leurs organisations pour la construction de leurs positions au sein du CESR apparaissent peu nombreux mais surtout peu formalisés. Les membres invoquent, ici, diverses raisons. Il peut s'agir d'un manque de temps ou bien de la bonne connaissance des positions des organisations sur un certain nombre de sujets (« *je connais les positions de l'organisation* »).

Sur les questions qui ne les concernent pas directement, ils semblent se positionner surtout dans une dimension personnelle (« *en mon âme et conscience, en fonction de mon parcours, ma formation* ») tout en exprimant le souci d'être un minimum représentatif des gens qu'ils représentent ou bien encore ils exercent « *un devoir de réserve* » sur les questions délicates, non statuées au sein de leur organisation. Comme nous l'avons vu, dans la partie sur le rôle de Conseiller économique et social, l'un d'eux souligne que, pour lui, ce qui importe est de « *se tenir au courant de ce qui se vit dans les entreprises* » et il explique que l'atout des représentants patronaux est d'avoir « **des antennes partout pour être à l'écoute de la réalité et avoir une approche concrète** ». Mais ce membre, par exemple, n'explique pas concrètement comment il s'organise. Néanmoins, sur ce degré de formalisation, un membre, tout en expliquant qu'il « *n'a pas pris assez de temps pour formaliser les rencontres sur les questions du CESR* », souligne que lorsqu'ils sont plusieurs représentants au CESR, ils se concertent entre eux, ou bien, en cas de doute, ils traitent les questions au sein du bureau de leur organisation ou bien par téléphone directement. L'un d'eux explique, par ailleurs, qu'il diffuse « *systématiquement ses*

interventions en Assemblée Plénière » et tient compte des remarques qu'on lui fait (par exemple une interdiction d'intervenir sur un thème).

En ce qui concerne les retours vers l'organisation de ce qui se fait au CESR, ce membre perçoit les études comme « **des mines d'informations** » qu'il réutilise par ailleurs dans l'intérêt de son organisation. Un autre membre souligne qu'il demeure « *sceptique sur le fait de diffuser le côté éclairé du CESR* ». **L'un d'eux invoque le manque de temps dû à ses divers mandats et responsabilités, tout en se mettant lui-même en cause** et exprime **un regret sur le fait que « les travaux du CESR ne soient pas plus exploités » comme outil de connaissance**. Ainsi il explique qu'il « *serait intéressant de pouvoir faire plus* » et, par exemple, d'expliquer aux personnes qu'il représente, un secteur particulier qu'ils ne connaissent pas, mais cela demande « *du temps et de la formation* ». « *L'idéal serait de le faire sous forme journalistique* » puis il explique que les préoccupations des personnes qu'il représente sont essentiellement « *d'ordre professionnel et liées au secteur d'activité* ». Ainsi, à l'heure actuelle, il s'agit surtout, pour lui, « *de s'assurer que les études sont bien dans les centres de documentations* » de son organisation ; l'idée étant, pour lui et les agents de son organisation, de pouvoir s'y référer en cas de besoin. Un autre membre qui nie tout lien avec son organisation « *ou si peu* », semble conserver les études également au cas où il en aurait besoin.

En revanche, les membres de ce collège mettent particulièrement en avant « **les effets directs** » **sur les organisations puisque, finalement, les membres occupent en général des postes à responsabilité dans leur organisation et donc peuvent influencer sur les réflexions de celle-ci**.

Ainsi les acteurs patronaux sont, dans l'ensemble, moins préoccupés par ces questions d'allers-retours avec leurs organisations, ou pour certains plus sceptiques sur les retours possibles. On peut souligner un manque de disponibilité pour ces questions, ce qui semble lié le plus souvent à leurs diverses responsabilités par ailleurs, mais aussi aux choix de l'organisation¹¹¹. Il semble que, lors des entretiens, ces membres ne percevaient pas nécessairement la portée de la question sur ces allers-retours, dans le sens qu'ils ne voyaient pas bien ce qu'ils pouvaient répondre et ainsi où la question menait. Il s'agirait ainsi d'une corrélation assez directe avec le degré de formalisation moins grand de ce que représente leur rôle au CESR (voir la Première partie), et donc de leurs pratiques. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, cela ne signifie pas pour autant qu'ils ne s'investissent pas dans le CESR à d'autres égards, et d'ailleurs, paradoxalement peut-être, le 1^{er} collège apparaît être le plus organisé pour ses interventions en séance plénière, avec des interventions en grande partie coordonnées au nom de l'ensemble des représentants patronaux, qui n'ont pas leur équivalent dans les autres collèges du CESR.

¹¹¹ Comme nous l'avons vu précédemment, des organisations syndicales par exemple investissent l'indemnité reçue par la participation au CESR dans la rémunération d'un militant à temps plein sur les questions du CESR.

3.2.2. Les acteurs de la vie collective et associative (3^{ème} collège) : des pratiques diverses mais une volonté explicite d'activation de questionnements dans les organisations

Les membres du 3^{ème} collège expriment un intérêt assez important pour cette question des allers-retours. Chacun d'eux explique qu'il « *répercute les informations intéressantes* » pour son organisation dans les instances décisionnelles de celle-ci (Conseil d'administration notamment). Un seul d'entre eux organise des réunions trimestrielles, formelles, pour faire le point sur le CESR avec les organisations qu'il représente ; ce membre explique, néanmoins, que les choses se passent plus « *de manière informelle* » et il insiste sur le fait qu'il s'appuie sur ses réseaux « *pour amener de la matière au CESR* ». Il s'agit essentiellement de contacts personnels, téléphoniques souvent, avec les personnes responsables de certaines questions au sein de son organisation, mais aussi avec des adhérents de base de son association. Il parle ainsi **d'un « va et vient » qui n'est pas toujours facile et exige beaucoup d'efforts car chacun est pris dans ses activités respectives, ce qui pose des questions de disponibilité et d'intérêt pour les questions traitées par le CESR**. Un autre regrette ce manque d'intérêt pour les problématiques traitées par le CESR du fait que **chacun a « le nez dans le guidon »**. Tandis que l'un d'entre eux fonctionne de manière plus indépendante sur ses prises de positions au CESR (« *selon mon expérience personnelle, professionnelle* »), un autre dit avoir une certaine marge de manoeuvre tout en insistant « *sur l'écoute des préoccupations qu'il entend en interne dans son organisation afin de les ramener au CESR et ainsi être le plus fidèle possible* » dans son mandat.

La question du rôle d'intermédiaire est portée par les membres sous la forme de questionnements qui émergent dans leurs organisations. Ainsi, la question peut-être celle de savoir comment prendre en compte les problématiques soulevées et agir concrètement, ou bien celle d'alerter l'organisation sur des dispositifs en cours au niveau du Conseil Régional et sur les thématiques abordées au CESR.

La préoccupation des membres du 3^{ème} collège pour ce rôle d'intermédiaire apparaît donc plus forte mais aussi beaucoup plus spécialisée, ce qui semble inhérent aux centres d'intérêts propres des organisations. La formalisation des liens est faible (liens informels) et prend forme essentiellement dans les instances décisionnelles des organisations (Conseil d'administration...).

3.2.3. Les syndicats de salariés: une organisation formelle liée au fonctionnement institutionnel et une exploitation plus forte des travaux du CESR

Les syndicats apparaissent les plus organisés en ce qui concerne les allers-retours avec leur organisation. Les membres insistent beaucoup sur l'importance d'être un groupe de plusieurs représentants car cela facilite l'approfondissement de chaque dossier selon l'appartenance aux différentes Commissions (l'un d'eux se demande ainsi comment font les membres seuls). Sur les positionnements exprimés, il apparaît que les membres retranscrivent au CESR leur ligne syndicale respective qu'ils connaissent tous. Cependant, ces logiques institutionnelles n'empêchent pas que chacun des membres amène son vécu et ses diverses expériences (parfois même d'élu local par exemple) dans sa participation au CESR. Sur la forme concrète

des liens avec les organisations syndicales des différences apparaissent entre les syndicats, cependant il existe des convergences nettes dans l'esprit qui guide ces modalités concrètes.

En ce qui concerne **les investissements en amont des organisations**, il peut s'agir d'une participation à des « *commissions de réflexions* » thématiques (à différents échelons parfois) afin de « *bien connaître les positions du syndicat et faire le lien avec les équipes syndicales* » et ainsi « *ne pas tomber dans le consensus* » (il explique qu'il est arrivé que des collègues les « *interpellent après leurs interventions en plénière* »). Un autre fonctionne plus avec des réunions régulières de coordination et des prises de contacts directs avec des membres de son syndicat en fonction des thématiques abordées. Enfin, le troisième fonctionne plus en groupe de travail préexistant ou créé à l'occasion d'un travail spécifique du CESR. **Tout dépend du fonctionnement interne de chaque organisation, le but étant à chaque fois d'amener la réflexion du syndicat au CESR.**

En aval, les retours auprès des organisations des travaux du CESR passent généralement par une diffusion des Etudes, ciblée auprès de personnes directement intéressées, mais aussi par l'organisation de journées d'études, de colloques, de stages avec, parfois, pour point de départ les études du CESR ou l'intervention d'un membre du CESR (un Rapporteur ou un expert) ou d'un intervenant extérieur rencontré au CESR (« *création d'opportunités* »). Ainsi l'idée peut être d'aborder de nouvelles thématiques ou bien de considérer l'étude comme une base qui présente la pensée de l'ensemble des forces sociales et, ensuite, commencer la réflexion du syndicat (« *outil de travail* »). Un autre fonctionne sur le « *croisement des réflexions du CESR avec celles du syndicat* » au sein des Commissions de réflexions notamment ; « *nos réflexions sont enrichies de nouvelles questions, et on essaie de voir comment faire en sorte que le syndicat s'empare des dossiers, en faisant des croisements entre la réalité et l'Etude et ses préconisations* », « *comment faire avancer nos positions sur les thèmes abordés et ne pas rester dans l'abstrait* ».

Par ailleurs, chaque syndicat diffuse toutes les interventions qu'il fait en plénière et, parfois, certains présentent une étude ou même le CESR lui-même dans ses publications internes (journal de l'organisation...). L'un d'entre eux fait des **notes de synthèses** tous les ans, afin de présenter les grandes thématiques abordées au sein du CESR en référence notamment aux travaux menés dans la Section Prospective.

Les syndicats apparaissent donc très fortement investis sur la question des allers-retours avec leurs organisations et deux d'entre eux y voient une forme concrète de la démocratie participative puisqu'il s'agit de l'expression des préoccupations rencontrées dans leurs syndicats (voir 4). Ils ont ainsi une formalisation institutionnelle plus forte que les membres des deux autres collèges, tout en conservant des liens directs informels avec certains de leurs collègues (mail, téléphone...).

L'intérêt, pour les organisations, de participer à une structure telle que le CESR et ses apports sont ainsi diversement mis en valeur par les membres mais, dans l'ensemble, tous y voient **une richesse à travers l'ouverture d'esprit permise et acquise, ainsi qu'une chance, notamment à travers l'accès à une connaissance tant générale que pratique** (informations sur l'action publique régionale). De plus, globalement, **tous valorisent, même si cela se fait sous**

différentes formes, l'idée des effets, plus ou moins directs, de la participation aux activités du CESR sur les réflexions internes des organisations (notamment du fait des responsabilités occupées par les membres dans les organisations).

En ce qui concerne **le degré d'interactivité avec les membres des organisations représentées**, une certaine homogénéité apparaît au sein du collège des syndicats, pour lesquels il s'agit d'une préoccupation actuelle importante et qui entraîne la mise en œuvre d'un certain nombre d'efforts et d'initiatives en ce sens. Pour le 1^{er} collège, en revanche, la question est jugée de manière assez différente selon les membres. Tandis que l'un d'eux, explique que pour les acteurs patronaux « il ne s'agit pas d'une préoccupation, même si on comprend que cela en soit une pour d'autres », un autre reconnaît l'intérêt d'une diffusion des travaux et de ce type d'échanges pour son organisation. Au final, néanmoins, très peu de choses sont mises en place formellement par les acteurs patronaux pour jouer leur rôle d'intermédiaire. Enfin, pour le 3^{ème} collège, il s'agit d'une préoccupation importante mais diversement mise en œuvre et ayant des répercussions plus ciblées, spécialisées.

4. La « démocratie participative » pour les membres du CESR : une question suscitant une large diversité de perceptions et de questionnements.

Les entretiens avaient enfin pour objectif de mieux cerner la perception que les membres ont de la thématique de cette enquête, qui est « la démocratie participative » et d'identifier ce qu'ils entendent par ce terme. Cette question soulève des réflexions très variées chez les membres du CESR et des visions assez hétérogènes.

Un membre du 3^{ème} collège focalise **le débat de la démocratie participative sur l'apport de la société civile ou du monde associatif dans le débat politique** (« *débat de fond* », « *non électoraliste* », « *partir du terrain pour trouver des solutions* »). Soulignons que ce membre insiste, sans faire de lien direct avec cette problématique, sur l'importance et l'intérêt de diffuser plus largement les travaux du CESR, qu'il juge parfois trop ardu. Un autre membre de ce même collège, qui explique que la France n'a jamais su valoriser ce qui vient de la société civile, par rapport aux pays dits anglo-saxons, exprime le souhait suivant : que **le CESR « obtienne un droit de suite sur ses préconisations au Conseil régional »**, ce qu'il sait être le cas dans un autre CESR. Ainsi l'idée est, pour lui, de pouvoir demander des explications au Président du Conseil régional sur la non mise en œuvre de préconisations faites par le CESR. Pour ce membre un lieu de démocratie participative réel est le Comité mixte car « *les décisions ne sont pas prises avant, il y a une réelle écoute et égalité* ».

Malgré des conceptions et perceptions différentes du concept de « démocratie participative », les membres du 1^{er} collège se rejoignent sur la question du besoin de prise en compte des expressions du CESR ou celles des partenaires sociaux par les

décideurs. Un membre parlera de **l'idée de suivi de ce que fait le CESR, mais sans la relier à l'idée de démocratie participative**, il émet cette idée plus comme un souhait général à propos du CESR. L'un d'eux insiste sur « *la crise du dialogue social en France* » et sur « *l'instrumentalisation par les élus de la démocratie participative* », mais sans détailler plus précisément le concept, en soulignant les exemples de consultation alors que les décisions sont déjà prises. De façon assez étonnante, **trois des quatre représentants de ce collège disent qu'à travers leurs différents mandats de représentant de leur organisation, ils font de la démocratie participative, même si une réticence sur le terme même de démocratie participative apparaît nettement chez trois d'entre eux**, « *à un moment faut arrêter de se chatouiller les neurones* ».

Deux syndicats évoquent la question de la démocratisation du CESR. Ils entendent par cette expression de « démocratisation » le fait de porter le CESR et ses travaux à la connaissance d'un public plus large. Ainsi il s'agit de trouver des moyens de communication des travaux et que chacun les utilise dans ses activités pour accroître la visibilité du CESR. La question est ainsi posée par eux en terme de moyens accordés aux organisations membres du CESR pour retransmettre ses travaux et être en capacité de mobiliser leur syndicat. L'un d'eux déplore ainsi l'absence de moyens donnés aux syndicats pour organiser la consultation des syndiqués sur les questions abordées par le CESR. Il émet l'idée d'organiser des réunions à l'intérieur du syndicat ou dans des entreprises, en jouant le jeu de se présenter à ces réunions comme membre du CESR et de porter les questions du CESR, avec l'ambition de faire remonter au CESR ce qui ressortirait de ces réunions. Ainsi, c'est l'idée « *d'aller jusqu'au bout dans la démocratie participative* ».

Un autre membre du 2^{ème} collège souligne que le CESR peut constituer un lieu de démocratie participative « **à partir du moment où chacun fait bien des comptes rendus dans son organisation** ». Ainsi, le biais de la représentation est souligné par les trois syndicats, mais tout en soulignant aussi que c'est ce qui permet d'assurer une représentativité de la société. L'exemple des structures telles que les conseils de quartier est pris pour montrer que la représentativité de la société n'y est pas assurée. Le CESR apparaît pour un des membres comme « *un espace codifié où on sait bien qu'on ne va pas s'affronter et que certaines choses sont consensuelles* » ce qui marque une distance avec l'idée qu'il se fait de la « démocratie participative ».

La question de la « démocratie participative » est développée par plusieurs membres des différents collèges sous l'angle de **l'importance de l'évolution du rôle de l'élu**. Le Conseil régional, en l'occurrence, devrait aux dires des Conseillers économiques et sociaux bien prendre en compte ce qui se fait au CESR et pas simplement consulter pour faire plaisir, le CESR n'étant pas là simplement pour entériner les décisions des élus qui seraient déjà prises. Chacun étant dans un rôle différent : l'élu décide et le CESR participe, par sa réflexion et ses propositions, à l'élaboration d'une politique, mais ne décide pas.

Cette thématique de la « démocratie participative » revêt une importance inégale pour les membres du CESR. Ainsi, on peut dire qu'elle a une importance plus forte (une dimension symbolique à laquelle ils sont attachés) pour les membres des 2^{ème} et 3^{ème} collèges qui mettent l'accent sur les liens et les échanges avec leurs organisations et la population en général, ainsi que sur l'impact des consultations sur les décisions politiques. Tandis que ceux du 1^{er} collège y voient plus un phénomène à

la mode, et mettent directement en lien la démocratie participative avec l'impact des consultations faites sur les décisions politiques prises. Cependant, paradoxalement, certains représentants patronaux valorisent le CESR comme un outil de démocratie participative en lui-même¹¹², en expliquant qu'à travers leur rôle de représentant de leur organisation au CESR, comme dans d'autres instances, ils font de la démocratie participative. Dans l'ensemble, **le CESR est valorisé, soit comme un outil direct de démocratie participative, soit comme un outil permettant d'y contribuer et, en tout état de cause, un lieu important.** Certains membres, ayant semble-t-il plus réfléchi à cette question (syndicats de salariés notamment), mettent en avant la différence entre la démocratie participative qui se fait directement avec la population et le CESR où ce sont des représentants de corps organisés qui interviennent.

Il est important de rappeler qu'aucun des membres ne conteste le pouvoir de décision des élus tout en insistant, comme nous l'avons vu, sur le fait qu'il veulent que les élus prennent plus en considération le travail de synthèse et de proposition réalisé au CESR, mais aussi par la société civile en général. Cette prise en considération s'inscrit dans la volonté que les élus prennent connaissance des travaux du CESR par une lecture appropriée. Et dans le cas où les élus ne suivent pas les propositions faites par le CESR, **les membres du CESR aimeraient comprendre le sens des décisions et ainsi pouvoir avoir des explications sur les orientations prises.** Les membres sont dans une logique de valorisation des travaux du CESR, qui constituent finalement, à leurs yeux, une richesse pour la démocratie régionale, puisqu'ils officialisent les points de convergence entre l'ensemble des composantes organisées de la société civile régionale.

Conclusion

Il semble important de rappeler que cette enquête d'approfondissement par des entretiens individuels auprès de 10 des 113 membres du CESR n'a pas eu pour objectif la recherche de la perception qu'ils peuvent avoir du degré de prise en compte des travaux du CESR par les élus régionaux et donc de leur impact sur les décisions politiques. Cette question avait été, directement et largement, explorée lors de l'enquête par questionnaires, menée auprès des membres en 2005. Néanmoins, cette dimension a été abordée par les membres lors des entretiens, soit à travers des réactions spontanées, soit au travers de la problématique de la démocratie participative¹¹³. En effet, **les membres du CESR, au travers de leurs discours lors des entretiens, évaluent l'efficacité de leur participation au regard, notamment, de l'impact que peuvent avoir leurs contributions collectives, mais aussi organisationnelles, sur les politiques menées en**

¹¹² Les acteurs patronaux sont les seuls à dire qu'ils font de la démocratie participative au CESR. Ils sont bien au CESR pour participer à la discussion des enjeux politiques, économiques et sociaux régionaux.

¹¹³ En parallèle, ce sont les enquêtes auprès des élus régionaux, tout d'abord par questionnaires en 2006 et ensuite, par entretiens individuels en 2007, qui ont eu pour objet d'étudier la question de l'impact des travaux du CESR sur les élus et leurs décisions. Cette question apparaît primordiale, puisque la mission officielle du CESR est bien celle de contribuer à la gestion des affaires régionales et donne ainsi tout son sens à l'investissement des membres dans les travaux du CESR. Voir l'analyse faites sur les entretiens individuels avec les élus, annexe 2.

région. Certains membres expliquent ainsi qu'ils connaissent des élus régionaux et que les contributions du CESR sont lues et prises en compte, d'autres, en revanche, disent le contraire, les élus ne connaîtraient pas les travaux du CESR. Certains, enfin, se demandent parfois si les travaux sont vraiment lus par les élus. De manière générale, les membres s'inscrivent dans **une logique de meilleure prise en considération par les élus, dans l'exercice de leurs responsabilités politiques**, des avis et des idées que la société civile émet, notamment à travers des institutions telles que le CESR. Il s'agit donc bien d'une logique de consultation des acteurs dits de terrain que les membres du CESR valorisent avec, en plus, l'idée d'un « *droit de suite* » qui permettrait un meilleur suivi de l'activité du CESR.

Néanmoins, il apparaît réducteur de limiter le degré de satisfaction des membres du CESR à cette dimension d'impact sur les élus. En effet, l'enquête par questionnaire de 2005 avait révélé une grande diversité d'autres sources de satisfaction des membres et d'apports pour les organisations membres. Ces différentes dimensions étant par exemples : **la valorisation d'un lieu unique de rencontres, d'échanges, de confrontations, de débats mais aussi de travail et de réflexion entre les différents partenaires de la société civile régionale ; la connaissance de l'environnement socio-économique et de l'état des rapports de forces sociaux, la richesse intellectuelle et l'apport de connaissance que permet le CESR ainsi qu'une meilleure compréhension des problématiques régionales ; mais aussi, une meilleure reconnaissance et visibilité pour les organisations.** L'ensemble de ces éléments qui enrichissent, plus ou moins directement, les organisations membres du CESR, avaient été identifiés lors de cette première étape d'enquête. **L'approfondissement par des entretiens individuels a confirmé l'ensemble de ces éléments et a permis de mieux les hiérarchiser et de les distinguer, en particulier en explorant d'avantage les perceptions de la particularité du CESR et du rôle de conseiller économique et social.**

Cette enquête a également et principalement permis, en rentrant plus directement dans la logique de participation des organisations, de **mieux comprendre la mécanique qui permet au CESR de jouer son rôle de producteur d'un consensus volontariste entre les différentes composantes de la société civile régionale.** Ainsi, lors de l'enquête par questionnaire, la qualité des débats, la satisfaction sur le travail réalisé en Commission, mais aussi les problèmes liés aux délais de saisine du CESR avaient été soulignés. Ces éléments ont été largement détaillés lors des entretiens¹¹⁴, avec un approfondissement des perceptions qu'ont les conseillers du fonctionnement actuel du CESR, tant dans le travail des Commissions/Sections, que dans la répartition des différents rôles (Président de Commission, Rapporteur, Pré Rapporteur), ainsi que dans l'articulation entre le travail en Commission/Section et les Assemblées Plénières notamment. Se fait jour, explicitement ici, **une sorte de logique d'imbrication efficace des lieux et des missions du CESR par rapport aux attentes des membres et de leur organisation.** Entendons par là, que la clé de compréhension de la logique de participation et d'investissement des membres dans le travail du CESR **s'articule autour des différents modes d'expressions qu'ils adoptent selon le lieu dans**

¹¹⁴ A l'exception du problème des délais de saisine du CESR, qui relève des procédures institutionnelles établies par la loi.

lequel ils se trouvent au CESR. Ainsi, la démarche qualifiée de consensuelle, vers la construction collective d'un intérêt régional commun, est mise en œuvre par les membres dans le travail des Commissions ou des Sections, et elle est **intimement liée à la liberté d'expression complémentaire dont ils disposent en Assemblée Plénière.** « A partir du moment où on a compris qu'on pouvait tout dire en plénière il n'y a pas de problème », cette citation explique bien cette logique et la mécanique permise par le CESR. Le fait qu'il n'y ait pas d'enjeux directs de décision au CESR (du fait de son rôle exclusivement consultatif), et qu'ils puissent exprimer toutes leurs pensées en séance plénière, semblent permettre aux membres d'adopter une posture plus ouverte aux débats d'idées dans le travail en Commission et les inscrire ainsi dans une démarche plus consensuelle en vue d'une expression commune.

Enfin, cette enquête est entrée au cœur des pratiques des membres dans la tenue de leur rôle d'intermédiaire entre le CESR et leur organisation respective. Cette **question des liens établis par les membres avec leurs organisations, en amont et en aval des travaux du CESR** avait été abordée en 2005 et elle a été précisée au cours des entretiens. **Se font jour ici, des différences nettes de pratiques mais aussi de préoccupations ou d'intérêts entre les membres, mais aussi entre les différents collèges du CESR concernant cette question.** Ainsi, **les syndicats apparaissent les plus actifs dans cette démarche d'investissement de leur organisation, en amont et en aval des travaux réalisés au CESR,** y voyant une dimension de la démocratie participative. La formalisation des allers-retours dans les syndicats de salariés semble entrer en corrélation avec leurs statuts institutionnels en quelque sorte. Entendons par là que les syndicats s'inscrivent directement et logiquement dans une démarche consistant à amener leurs idées au sein du CESR et s'appuient, pour cela, sur leur organisation institutionnelle (logiques d'interpellation et de revendication traditionnelles des syndicats, logique de lobbying...). Néanmoins, au sein du CESR, comme nous l'avons déjà souligné, **ils s'inscrivent dans une approche constructive et pas seulement revendicative,** attitude déjà moins classique, du moins au sein de certaines des organisations syndicales. En ce qui concerne les retours, les syndicats s'inscrivent aussi dans une logique de formation de leurs militants qui peut expliquer l'exploitation qu'ils font des travaux (tous les membres d'un des syndicats étant au CESR deviennent formateurs dans leur organisation par exemple). Quant aux organisations membres des **3^{ème} et 1^{er} collèges,** il apparaît que leurs pratiques sont assez variables d'une organisation à l'autre mais, de manière générale, leurs allers-retours apparaissent **beaucoup plus ciblés** (voire exceptionnellement, quasi inexistantes). En revanche, pour ce qui concerne l'intérêt porté à cette question des allers-retours, **les membres du 3^{ème} collège apparaissent largement plus sensibles et intéressés. Du côté patronal, cette question est valorisée par un seul des quatre membres interviewés.**

L'ensemble des éléments recueillis lors de cette enquête permet finalement de mieux saisir ce qui permet au CESR de remplir sa mission de construction collective d'un consensus entre l'ensemble des composantes de la société civile représentées en son sein, ainsi que les limites de cette démarche.

La question du **fonctionnement interne du CESR,** celle du **fonctionnement interne aux organisations membres** et celle de **l'articulation avec l'assemblée**

régionale décisionnelle (enquête auprès des élus), apparaissent comme les trois dimensions d'un tout qui permet finalement de répondre à la question de savoir quelle est le rôle et la place du CESR dans les institutions régionales et, peut-être, de le situer plus précisément à travers ce processus élaboré de participation démocratique institutionnelle par rapport au concept de démocratie participative (voir le rapport reprenant l'ensemble de la réflexion « De la démocratie participative à la participation démocratique : le rôle du Conseil économique et social dans la démocratie régionale »).

Annexe 2

Analyse détaillée des entretiens individuels avec 9 élus régionaux

Restitution analysée des propos recueillis lors des entretiens menés auprès de 9 élus régionaux. Entretiens menés aux mois d'avril et mai 2007.

2^{ème} volet de l'enquête auprès des élus régionaux qui vient compléter l'enquête de 2006 par un questionnaire de l'ensemble des élus régionaux (Annexe 4).

Introduction

L'objectif des entretiens avec neuf élus du Conseil régional¹¹⁵ était de mieux cerner leur conception et leur perception de la relation entre les deux assemblées régionales (le Conseil régional et le Conseil économique et social régional - CESR), ainsi que, plus largement, leur vision de la place du CESR dans les institutions ainsi que face aux débats sur la « démocratie participative ».

Trois dimensions ont ainsi été explorées : l'identité et la légitimité du CESR aux yeux des élus, le type d'exploitation des travaux du CESR effectué par les élus dans le cadre de leur mandat politique et, enfin, la place que le CESR doit ou devrait occuper dans la société et les institutions régionales aux yeux des élus régionaux interviewés.

Tout d'abord, l'enquête révèle qu'aux yeux des élus¹¹⁶ le CESR représente un cadre pluraliste de réflexion qui produit une expertise sociale de qualité potentiellement utile pour les élus régionaux. Il s'agit ainsi d'une institution, qui du fait de sa composition et ses missions, occupe une place symbolique importante qui enrichirait la vie démocratique régionale (1).

Ensuite, en entrant au cœur des pratiques concrètes des élus et dans l'exploitation effective qu'ils peuvent faire des travaux du CESR, les élus s'inscrivent dans une démarche que l'on peut qualifier d'utilitariste à l'égard du CESR et de ses travaux. Néanmoins, des distinctions apparaissent ici, notamment des différences entre les Avis et les Etudes dans leur utilité pour les élus, ainsi que des différences pratiques entre les « élus régionaux de base » et celles des Vice-Présidents en exercice (2).

Enfin, à travers la conception que les élus régionaux ont du concept de Démocratie Participative et, au delà des réticences terminologiques ou à l'inverse de l'enthousiasme que cette expression suscite chez les élus régionaux, nous tenterons d'éclaircir la question de savoir quelle place et quelle fonction les élus régionaux ambitionnent pour le CESR (3).

¹¹⁵ Neuf élus régionaux ont été sélectionnés sur différents critères (l'appartenance politique, l'exercice ou non de fonctions exécutives au sein du Conseil régional). Ainsi, ont été interviewés, 4 élus de l'opposition (2 UMP et 2 UDF) et 5 élus de la majorité régionale (dont 2 élus sans responsabilité au Conseil régional, et 3 Vice-Présidents en exercice).

¹¹⁶ Toutes les expressions « *en italiques et entre guillemets* » sont des citations textuellement issues des entretiens.

1. La place « symbolique » du CESR dans la vie démocratique régionale : la légitimité d'un cadre de réflexion pluraliste et d'une ressource d'expertise « sociale » unique

Les entretiens réalisés avec les élus régionaux ont mis en exergue une certaine homogénéité de vues entre les élus des différentes tendances politiques, notamment dans la conception qu'ils ont du CESR en tant qu'institution démocratique.

Soulignons, tout d'abord, que tous les élus insistent pour dire qu'ils portent **une grande attention au CESR et à ses activités**. Ainsi, certains affirment qu'il s'agit d'une « *institution importante* » avec l'idée d'avoir aux côtés de l'instance qui va « *au charbon* », une instance de réflexion collective indépendante telle que le CESR (UMP) ; d'autres expriment une grande attention à l'égard des « *approches du CESR qui représente la société civile réunie* » engagée dans une réflexion collective (UDF). D'autres encore insistent sur l'importance de disposer d'une « *assemblée miroir* » aux côtés de l'assemblée décisionnelle. Assemblée qui peut avoir « *plus de recul et servir de poil à gratter* » pour les élus (Vice-Président) ou encore de l'opportunité de pouvoir « *enrichir leur vision de l'intérêt général* » dont les élus sont les seuls représentants par ailleurs (PS).

Cette reconnaissance institutionnelle forte se fonde, aux yeux des élus, sur deux caractéristiques fondamentales du CESR. Sa diversité de composition, qui le dote d'une représentativité appréciée, malgré l'existence de nuances importantes, mais surtout le rend légitime dans l'exercice de ses missions officielles et notamment celle de production d'Avis de la société civile et d'Etudes thématiques construites collectivement (1). Cette production de travaux écrits lui permet d'être considéré comme une ressource d'expertises multiples pour les élus régionaux (au moins potentiellement), ainsi que comme un lieu d'officialisation des discours des organisations membres du CESR, d'une part, et de la société civile dans son ensemble, d'autre part (2).

1.1. Une institution riche de sa diversité et légitime dans l'exercice de ses missions.

1.1.1. Un lieu pluraliste...

Une diversité de composition valorisée, mais une représentativité relativisée.

Les entretiens permettent d'identifier deux séquences dans le regard porté par les élus sur la composition du CESR. D'abord, ils valorisent **la diversité des composantes représentées au CESR**, ensuite ils **questionnent la représentativité des membres et du CESR** dans son ensemble. Les élus émettent

ainsi des nuances plus ou moins fortes sur la question de savoir ce que représentent vraiment les membres et l'Assemblée du CESR.

Dans un premier temps, les élus présentent le CESR comme une structure composée « *de représentants socioprofessionnels* », « *des différentes composantes socioprofessionnelles de la société civile* », « *des forces vives* » avec « *des experts dans différents domaines* », ou encore « *de la société civile organisée* »¹¹⁷.

Dans un deuxième temps, des nuances apparaissent sur la question de la représentativité du CESR et de ses membres. Ainsi, tandis que certains insistent sur l'idée d'avoir « *l'approche des acteurs régionaux de terrain* » et « *des socioprofessionnels* », d'autres, et parfois les mêmes, tempèrent plus ou moins fortement cette idée de représentation du terrain. Ainsi un élu (UDF), qui valorise le fait d'avoir l'approche des acteurs de terrain par le biais du CESR, explique qu'il faut être réaliste et « *quand même, ne pas oublier qu'au CESR, il y a un côté initié, et je suis dans le cercle* ». Un autre élu (PS) explique que, pour lui, le CESR « *ne reflète pas les choses de terrain mais bien plutôt les organisations avec leurs logiques propres* », ainsi il insiste sur le fait qu'il s'agit d'une démocratie représentative avec des personnes « *qui sont en responsabilité* ». Il se dit ainsi intéressé de savoir depuis combien de temps les membres occupent leurs responsabilités dans leur organisation car il se dit « *attentif à la rotation, quelqu'un qui est là depuis 25 ans, je me demande quelle est la pertinence du jugement qu'il peut émettre au regard d'une situation qu'il est censé connaître mais qu'il n'a pas rencontrée depuis quelques temps* ». Puis, il tempère son propos en disant que cela n'altère pas ce que ce membre peut dire « *mais ça permet de savoir, pour un permanent syndical par exemple, qu'il n'a pas été à l'usine le matin, je ne juge pas mais je veux savoir qui me le dit* ». Ainsi, il précise que le CESR constitue « **une assemblée de forces organisées et construites qui défendent ce qu'elles pensent être leur lecture de l'intérêt général** », mais l'intérêt général est représenté par l'assemblée élue au suffrage universel¹¹⁸. Un autre élu précise, de la même manière, qu'il s'agit « *des responsables institutionnels* » et donc qu'il y a « *une certaine notabilité* » mais qui est « *liée au fonctionnement de la représentativité et du système de représentation dans les organisations* ». Trois autres élus (deux UMP et un PS) soulèvent la question de la non représentativité des syndicats en signalant qu'il s'agit là d'un problème plus général, qui se retrouve partout en France. Un élu (UMP) explique que, pour lui, la composition du CESR étant fixée par la loi, « *sa représentativité ne constitue pas un problème* » pour lui puis, il précise que la représentativité en termes de compétences et de personnes est bonne mais que la représentativité géographique pourrait être améliorée au CESR de Bretagne. Trois élus questionnent également « *la représentativité générationnelle et féminine* », en signalant que c'est une question qui se pose au Conseil Régional également. **Un élu (UDF) s'inquiète, par ailleurs, du manque d'actifs au CESR, alors qu'à ses yeux c'est au CESR « de corriger » cet aspect « troisième âge » existant, en premier lieu, au Conseil Régional.**

¹¹⁷ Certains élus soulignent ici que **les élus font également partie de la société civile**.

¹¹⁸ Cet élu, paradoxalement, soulignera, par la suite, que le CESR est une institution saine, notamment par la diversité de sa composition, qui **permet d'éviter de sombrer dans le manichéisme ou la certitude de penser qu'on a raison, c'est « un endroit où on se frotte un peu l'esprit », « notre société manque d'endroits comme cela », qui permettent de « trouver facilement des interlocuteurs ».**

Mais une légitimité plurielle non contestée

A travers les nuances exprimées par les élus, une distinction est apparue entre ce que représente symboliquement le CESR comme assemblée représentative des forces vives de la région et ce que représentent concrètement les membres du CESR en tant que représentants des organisations.

Cependant, ces bémols n'altèrent pas, semble-t-il, **la richesse et la valeur ajoutée que le CESR, aux yeux des élus régionaux, représente pour la démocratie régionale**. Ainsi, quatre élus soulignent que, malgré les logiques organisationnelles, qui font, par exemple, que « *chacun reste sur ses positions* », tous les membres « *arrivent au CESR avec une volonté de construire* », de « *réfléchir ensemble* ». Un élu (UDF) souligne ainsi que les membres du CESR sont plus imprégnés « *du devenir de la Bretagne* » et sont « *moins connotés politiquement* ». Un autre (PS) souligne la socialisation que permet le CESR pour ses membres qui leur « *permet d'éviter de sombrer dans le manichéisme ou la certitude de penser qu'on a raison* », « *c'est un endroit où on se frotte un peu l'esprit* », « **notre société manque d'endroits comme cela** » qui permettent « *de trouver facilement des interlocuteurs* ». Certains valorisent ainsi le CESR comme **un endroit unique de confrontation entre les diverses composantes de la société civile**, d'autres valorisent « **la diversité des regards** » avec des membres « **en situation d'échange et de confrontation** ».

Ainsi, le CESR a **une identité collective propre** mais demeure une institution composée d'hommes et de femmes siégeant au titre d'un mandat de représentation de différentes organisations représentant des intérêts particuliers collectifs.

La diversité de sa composition dote le CESR d'**une sorte d'aura non partisane** et d'une **certaine indépendance à l'égard du Conseil régional**, que les élus régionaux valorisent beaucoup. Un Vice-Président explique que « *les avis exprimés par une structure telle que le CESR sont déterminants, ils représentent les acteurs et ils sont dans une position de meilleure neutralité, ils peuvent y aller, il n'y a pas la contingence de la décision immédiate, ni la contingence de la susceptibilité de tel autre* ».

Le CESR apparaît ainsi comme **un cadre pluraliste d'échanges et de réflexion entre les différentes composantes de la société civile organisée régionale**. Ce qui lui permet, en partie, de se prévaloir d'une légitimité pour remplir sa mission d'avis et de conseil auprès des élus régionaux.

1.1.2. ... Producteur d'une expertise collective, « sociale »

La reconnaissance que les élus portent au CESR ne tient pas au simple fait de sa composition pluraliste mais elle repose aussi et surtout aux **qualités de ce lieu de débats unique constituant un cadre sain de confrontation** entre les « *intérêts particuliers* » comme le dira un élu ou plus largement entre les différentes composantes de la société civile organisée.

En effet, les élus valorisent d'autres caractéristiques propres au CESR et à ses travaux, qui apparaissent constitutives de sa légitimité (certaines d'entre elles demeurant parfois liées à sa composition pluraliste).

Un élu explique ainsi qu'à ses yeux, la spécificité du CESR est qu'il peut avoir « **un avis éclairé et équilibré** ».

Deux choses apparaissent ici. L'idée d'avoir « **des positions éclairées par les experts présents au CESR mais aussi et surtout équilibrées grâce à la confrontation avec l'ensemble des membres** ». Ainsi, le CESR permet d'avoir l'avis de personnes compétentes ou ayant autorité dans un domaine, tout en étant enrichi d'« *une pondération* » grâce à l'existence de débats internes entre les différents membres du CESR. Un élu souligne ainsi que **le croisement des regards constitue la plus value du CESR et de ses analyses par rapport, notamment, aux relations que les élus peuvent entretenir, par ailleurs, avec les organisations membres du CESR dans le cadre d'échanges bilatéraux.**

De plus, l'autre idée, exprimée par un Vice-Président, est que « *au niveau de la population, il est toujours difficile d'avoir ce regard un peu plus proche des dossiers et de pouvoir avoir ce regard critique et constructif, les deux à la fois. Les membres du CESR suivent les dossiers, ils ont une vision sur l'ensemble des décisions que l'on prend, donc c'est pour nous intéressant d'avoir ce regard sur ce que l'on fait, ça concourt aussi au fonctionnement démocratique [...] le CESR peut relativiser une action sur un ensemble plus global et plus cohérent* » et avec des éléments « *sur la réalité budgétaire* » notamment.

Ces aspects, éclairé et de permanence, sont très liés à la dimension institutionnelle du CESR qui lui permet d'avoir accès aux dossiers de la région et à une information privilégiée sur les affaires de la région¹¹⁹.

Cinq élus font explicitement référence au caractère institutionnalisé du CESR et à l'importance des formes. Ainsi, le fait qu'il soit « **obligé de donner son avis, de publier, permet de laisser des traces et révèle une notion d'engagement qui rend lisible à long terme la réflexion** » du CESR. Un autre explique que la légitimité du CESR repose sur « *sa composition, son obligation de publication et sa transparence* ». Ce formalisme, souvent mis en opposition avec le fonctionnement des Pays et des Conseils de développement, participe ainsi à la reconnaissance dont jouit le CESR auprès des élus¹²⁰.

¹¹⁹ Cinq élus régionaux, de l'opposition et de la majorité, ont insisté ici sur **la nature des liens entre le CESR et les Services de la région**. Ces derniers devant, à leurs yeux, prêter une grande attention aux demandes d'informations émanant du CESR et y répondre avec une diligence et une promptitude particulière.

¹²⁰ La remarque d'un élu (PS) sur cet aspect formel, mais plus généralement sur le fonctionnement des deux assemblées régionales est intéressante à souligner ici. Ainsi, tout en valorisant l'importance des formes mentionnées précédemment, il exprime une frustration importante qu'il a ressentie au début de son mandat d'élu régional. Il a été contrarié par les mécanismes de consultation préalable du CESR qui le perturbaient dans son mandat d'élu. Il explique ainsi que « *d'une part, les procédures institutionnelles font que le CESR ralentit la procédure d'adoption des délibérations, alors qu'en tant qu'élu on est impatient, on a envie d'agir vite* » ; et *d'autre part, le CESR se réunissant avant la région, la presse et l'exécutif de la région donnent la primeur politique de ses intentions au CESR et non au Conseil régional, ce qui en tant qu'élu au suffrage universel, est agaçant* ». Ce reproche ne s'adresse pas directement au CESR mais « *plus précisément au Président du Conseil régional, en ce qu'il communique par voie de presse avec les élus* », ainsi qu'aux procédures institutionnelles elles-mêmes qui font que les élus politiques arrivent systématiquement après le CESR, quand « *la soupe est tiède ou recuite* ». Il est le seul élu à avoir exprimé un tel sentiment et, plus tard dans la discussion, il soulignera l'avantage que cette frustration fournit par ailleurs, à savoir l'utilité du rapport d'Avis publié avant leur session qui alimente leurs débats politiques.

Ces différents éléments que sont **sa diversité de composition, son institutionnalisation, son aspect éclairé et informé**, combinés ensemble, apparaissent comme **un tout qui participe à la reconnaissance, par les élus régionaux, d'une légitimité démocratique au CESR**.

C'est cette légitimité institutionnelle du CESR, reconnue et valorisée par les élus, qui **se répercute sur le regard que les élus portent sur les travaux du CESR**. En effet, c'est à travers l'exercice de ses missions, notamment de production d'Avis et d'Etudes thématiques (mission d'expertise collectivement construite) que le CESR se voit **reconnu comme une instance utile et participant à la vie démocratique**.

Un élu de l'exécutif régional explique « *qu'on ne peut pas préconiser d'un côté la citoyenneté et son plein exercice et, en même temps, s'exonérer du lieu qui, par excellence, est le lieu où la diversité de la représentation citoyenne et des avis sont réputés être émis* ». Il poursuit en insistant sur le fait que « *cela ne veut pas dire qu'on conditionne nos décisions, chacun étant dans son rôle, je trouve parfois qu'ils sont sévères [au CESR] mais c'est normal, ça tient au fait que nous sommes sur des registres un peu différents* ».

Cette citation illustre bien comment les élus se positionnent à côté du CESR, il s'agit bien d'une sorte de **dialectique démocratique dans laquelle les élus s'inscrivent afin d'articuler leur légitimité, issue du suffrage universel, à celle du CESR, issue de la représentation de la diversité sociale** et ainsi distinguer les fonctions respectives de chacun. En effet, les élus ont, au cours des entretiens, tous insisté sur **cette différence de légitimité** et donc de mission et de rôle, précisant que **le CESR a un rôle d'éclairage** (« *outil d'aide à la décision toujours utile* », « *réflexion* », « *information* ») tandis que **les élus sont dans l'action et la décision**. Ainsi, à leurs yeux, le CESR « *a une grande liberté, il n'est pas lié à la contingence de la décision immédiate* » et peut donc avoir « *plus de recul* » et aussi « *aller plus loin dans ses propositions* ».

1.2. Le CESR : une ressource d'expertise sociale pour les élus et un lieu d'officialisation des positionnements de la société civile.

A travers ses missions de production d'Avis et d'Etudes thématiques, le CESR est valorisé par les élus comme **un outil d'expertise, dans le sens d'apport de connaissance et de jugement porté sur l'action du Conseil régional**.

Sur la question de l'intérêt de la procédure de saisine du CESR par le Président du Conseil régional, un élu (PS) répond par une citation : « *Le pouvoir ne donne pas d'idées, il donne des moyens* », un autre (UMP) explique que « *nous les élus, nous avons la légitimité à agir mais pas la science infuse et nous avons le devoir, avant de décider, de prendre un certain nombre d'avis. Nous avons de la chance au niveau régional d'avoir une forme d'avis organisée et automatique, saisissons cette*

chance »¹²¹. Ces deux phrases d'élus explicitent bien l'idée que le CESR constitue un outil d'aide à la décision pour les élus politiques.

Les travaux du CESR font l'objet d'une appréciation assez disparate dans le type d'apports qu'ils peuvent constituer et dans les attentes qu'ils suscitent : **source d'informations, révélateur d'enjeux régionaux, interpellation des élus et de la société dans son ensemble, vision prospective**. Par ailleurs, à travers les avis émis collectivement, mais aussi par chaque organisation membre, le CESR permet **une officialisation des discours de chacun**. Les élus valorisent unanimement une expression, critique et constructive, du CESR qui leur permet également d'avoir **une vision des forces en présence**.

Avant de poursuivre, insistons un instant **sur la dimension « sociale » des expertises produites par le CESR**. En effet, comme nous l'avons vu, les élus attachent beaucoup d'importance au fait que la réflexion du CESR émane des acteurs régionaux, des acteurs « de terrain ». Ainsi, c'est **son ancrage dans la réalité bretonne** qui est valorisé. Il s'agit ici de la valeur ajoutée que les trois Vice-Présidents interviewés ont mis particulièrement en exergue (d'autres élus également d'ailleurs). Ils expliquent que le choix de saisir le CESR plutôt que de faire appel à des cabinets d'études privés ou à des sociologues s'appuie sur cette idée de confrontation entre les acteurs de terrain de la région, ce qui permet **un ancrage territorial de l'expertise produite**. L'un d'eux précise, néanmoins, que le CESR ne peut pas être saisi sur toutes les dimensions d'une politique et que le recours à une expertise qui émane des cabinets d'études ou des administrations est nécessaire en parallèle (par exemple, pour les montages financiers des projets...).

1.2.1. Le CESR et ses travaux : un outil de connaissance, de réflexion et d'anticipation diversement valorisé.

Les attentes des élus régionaux à l'égard des productions du CESR sont très diverses, voire parfois contradictoires. La présentation des attentes des élus selon leur parti politique d'appartenance, paraît relativement pertinente pour montrer cette diversité.

Les deux élus UMP valorisent les idées de « *réflexion de terrain* », « *d'avis éclairé et équilibré* » ou encore l'idée « *de sagesse qui ne s'oppose pas au courage* » avec l'idée d'une prise de recul et « *d'analyses poussées* ». L'un d'eux explique qu'il « *est intéressant pour nous d'entendre chacune de ces institutions en tant que telle parce qu'elles ont un message fort à porter et le rôle du CESR c'est précisément cette pluralité* ».

Tous deux **refusent de généraliser le jugement qu'ils portent sur les Etudes** en expliquant qu'ils ne peuvent parler que de ce qu'ils ont lu. L'un d'eux explique que, jusque là, il a trouvé les Etudes qu'il a lues « *plutôt objectives* » et qu'il en « *attend des analyses ancrées dans le tissu breton avec des exemples concrets car*

¹²¹ Précisons que lorsque les élus parlent d'avis, de vœux, ou de rapports, ils ne distinguent pas nécessairement le type de travaux réalisés (Avis, Etudes, vœux). Cette distinction apparaît néanmoins lorsqu'une question plus précise est posée.

les considérations théoriques il y en a déjà beaucoup ». Ainsi, il critique les rapports « *boîtes de conserve avec une compilation bibliographique, des constats très longs sur lesquels tout le monde est déjà d'accord et des propositions inconsistantes car on sent bien qu'elles ne sont pas ancrées dans le réel* »¹²². L'autre élu, qui refuse de faire toute généralisation sur son appréciation, précise que c'est toujours « *fonction des personnes qui ont travaillé, et même si c'est d'inégale qualité, c'est toujours utile* », puis il parle avec un grand enthousiasme du rapport « 50 CLES pour l'emploi » qui représente un document « *extraordinaire* » qui est toujours près de lui. A ses yeux, il ne s'agit pas, dans ce rapport, d'« *un travail doctrinaire et idéologique, c'est un travail de gens qui sont allés sur le terrain, sans lunette particulière, qui ont regardé la réalité et la retranscrivent de manière fidèle et intelligente* »¹²³.

Par ailleurs, ces deux élus de l'opposition se disent intéressés par « *des analyses à moyen et long termes* » qui « *touchent aux enjeux de la Bretagne* » et qui doivent être « *toujours plus fouillées et argumentées* » pour que « *les Etudes aient toujours plus de saveur car, parfois, on est un peu dans des considérations générales un peu convenues* ».

L'un d'eux émet une réticence à l'égard des prises de position sur les sujets d'actualité (sur les vœux du CESR) car le CESR « *c'est un sage [...] et il faut un minimum de recul pour éviter de dire des bêtises ; il peut coller à l'actualité si il a beaucoup travaillé en amont et ainsi peut avoir une réelle vision des choses* ».

Ces élus s'inscrivent dans une visée utilitariste, assumée, du CESR. **Le CESR leur est utile s'il s'adapte à eux et à leurs besoins d'élus**. Se définissant comme des acteurs de terrain, ils ont besoin « *d'une autre approche* » et « *d'exemples concrets* »¹²⁴. Ils n'ont pas parlé explicitement de la dimension prospective du CESR mais plus de visions à moyen et long termes.

Les deux élus UDF, de leur côté, valorisent le fait que les travaux du CESR s'appuient sur « *une réalité de terrain et donnent la vision des acteurs locaux sur le long terme* ». L'un d'eux insiste sur le fait que les avis du CESR et de ses membres sont « *plus neutres et plus construits que ceux des politiques* » qui sont dans des logiques politiciennes, bien souvent stériles (la majorité est toujours d'accord et les minoritaires s'opposent) ce qui est bénéfique pour la démocratie. L'autre élu explique que le CESR est « *un véritable outil d'aide aux élus* » puisqu'il leur permet « *de mieux connaître les dossiers* » car ils ne sont pas compétents sur tout en tant qu'élus. Ainsi, il s'agit d'« **un lieu d'informations, de dialogue, d'expertises et**

¹²² Il peut être noté ici que cet élu se positionne de manière différente par rapport à d'autres élus sur la question de l'utilité des états des lieux dans les études. Par ailleurs, cet élu émet un souhait particulier : « *être mis en appétit* » en amont de la réception des travaux. Ainsi, l'idée est de savoir sur quoi travaille le CESR car, d'une part, cela révèle les préoccupations des acteurs et, d'autre part, cela permettrait aux travaux d'être reçus de manière différente par les élus.

¹²³ Après lui avoir expliqué qu'un rapport sur la sécurisation des parcours professionnels était en cours avec les mêmes méthodes de travail, il se dit « *impatient* » de l'avoir.

¹²⁴ Ces élus UMP ont tous deux exprimé une même crainte quant à la menace qui pèserait selon eux, selon eux, sur le CESR du fait de la « *prolifération d'instances extérieures, qui produisent des expertises qui ensuite sont opposées aux élus, ce qui vide le Conseil régional et le CESR de leurs substances, alors même que ce sont les deux institutions démocratiques existantes* ». Ils contestent ainsi les avis de ces structures ou agences qui sont composées de « *personnes qui n'ont pas forcément de responsabilité, ni de légitimité devant leurs pairs* ». Ainsi, ils estiment que « *l'avis institutionnel du CESR se trouve noyé dans une multitude d'expertises en tout genre* », ce qui « *risque d'affaiblir le rôle et le message du CESR* » qui perd ainsi « *de sa visibilité* ».

de projets qui les éclaire sur les grandes problématiques de la région ». Il demande ainsi des analyses « *toujours plus pointues et ancrées dans le réel* ». De plus, il valorise « *l'approche politique des préconisations qui révèlent des choix politiques et sont souvent du bon sens* ». Néanmoins, il explique que « *quand on regarde un peu plus au fond, parfois les travaux ne sont pas toujours toniques, on reste un peu dans le consensuel* ». Puis, il poursuit en disant que « *si on veut garder la notion d'appui technique et de cohérence, on ne peut pas entrer dans quelque chose de polémique non plus* ». Il conclut cette remarque en valorisant le fait que le CESR permet également l'expression de chaque organisation prise dans son individualité.

Ce même élu demande, par ailleurs, au CESR de se prononcer sur les sujets et événements d'actualité « *car il s'agit quand même des forces vives du territoire [...] le CESR doit faire preuve de réactivité et aller sur le fond, avec un réalisme sur la situation économique de la Bretagne* ». Puis, tout en reconnaissant la complexité que représente ce type d'exercice pour le CESR, il rappelle qu'il s'agit, néanmoins, de son rôle.

Ces deux élus de l'UDF s'inscrivent donc dans « une logique de réflexion collective » et pluraliste et dans la « *démarche consensuelle* » du CESR. Ils en attendent des analyses concrètes et de terrain, ils ne parlent pas explicitement non plus de la dimension prospective mais de visions à long terme et de projets.

Les élus PS n'exerçant pas de responsabilités exécutives valorisent les études comme des moyens pour « *se forger leur réflexion sur une thématique* », puisqu'elles « *font connaître l'existant, anticipent et expertisent un champ* ». L'un d'eux parle de « *think tank ou de boîte à outils au service de l'exécutif* », think tank qui « *a le temps et la liberté* », ce dont manquent les élus et les administrations. L'un d'eux insiste beaucoup sur « *l'exhaustivité des études qui constituent des sources de données et d'informations précieuses* » qu'il conserve. Cet élu est le seul à émettre une réticence à l'égard des aspects prospectifs des études, désirant plutôt avoir des « *documents ressources, avec des états des lieux, toujours très utiles et surtout avoir des données un peu originales¹²⁵, qui nous apprennent des choses sur l'état d'une situation, pas des données générales qu'on peut avoir par ailleurs* ».

L'autre, à l'inverse, estime « *être noyé dans des détails et regrette que les études ne soient utilisées que dans un but utilitaire alors qu'elles ont pour but de faire découvrir une thématique* ».

Les deux élus avouent que dans le cadre de leur mandat d'élu régional de base, les études ne leurs sont pas directement utiles et, hormis deux exceptions, ils n'ont encore pas lu de rapport thématique en entier depuis leur élection. Sur cette question de la lecture des études, l'un se dit découragé d'avance de les lire, même s'il peut être intéressé et l'autre, à l'inverse, considère ces productions comme des « *documents ressource* » et explique qu'il feuillette le sommaire, voit ce qu'il veut approfondir. Il estime, enfin, qu'avec la synthèse et le sommaire détaillé, la présentation actuelle est bonne.

¹²⁵ Il donne l'exemple de l'Etude sur les jeunes en Bretagne.

Enfin, **les trois Vice-Présidents de l'exécutif du Conseil régional** insistent, comme nous l'avons vu, sur la dimension sociale et territoriale des expertises produites par le CESR, ainsi que sur la **dimension de prise de conscience collective à travers les rapports d'Etudes**. L'un d'eux, par ailleurs, explique ce qu'il attend des études : « *une analyse sur le moyen terme sur des questions où on ne connaît pas toujours la réalité et pour essayer de savoir comment y remédier* ». Un autre insiste **sur la vision prospective** qui permet d'ouvrir « *le champ des possibles* » ou encore de « *montrer qu'il n'y a pas de solutions uniques* », d'autant que le Conseil régional ne possède pas, selon lui, de véritable dimension prospective dans ses expertises ; un autre valorise l'aspect « *agitateur d'idées* » et « *mise en éveil* » et précise que « *comme le CESR est par nature un lieu de consensus, ça l'autorise à dire et à mettre en avant, sans être taxé d'autre chose que consensuel* ». Cet élu valorise « *l'excellente qualité* » des Etudes qui permettent de « *défricher le travail* » des élus, et d'avoir « *des préfigurations théoriques* » (dans le sens de mise en évidence des visions politiques). Un autre valorise le recul des analyses du CESR et perçoit le CESR comme du « *poil à gratter* » pour les élus.

A l'exception d'un élu de base, les élus de la majorité s'inscrivent explicitement dans la vision prospective que le CESR leur apporte (surtout les Vice-Présidents). Par ailleurs, il s'agit bien d'**une source d'informations, d'idées et d'un révélateur avec une fonction d'interpellation des élus mais aussi d'interpellation globale de la société**.

Cette présentation, par parti politique et en fonction des statuts des élus, illustre bien **la diversité des attentes des élus à l'égard du contenu des Etudes, et finalement une certaine homogénéité également**. Bien souvent, des attentes ou critiques un peu contradictoires apparaissent néanmoins.

Soulignons que **la dimension collective des productions du CESR apparaît importante aux yeux des élus puisqu'elle leur permet d'avoir une synthèse de toutes les organisations et de faire ressortir les points de convergence entre les acteurs régionaux**. Ainsi, le CESR constitue un apport de connaissance sur les problématiques régionales qui, finalement, comme nous le verrons, apparaît réellement exploité essentiellement par les élus de l'exécutif (voir Deuxième partie). Les autres élus régionaux dits de base s'intéressent, dans le cadre de leur mandat, essentiellement au fait que le CESR permet l'expression de l'ensemble des forces vives sur un sujet (baromètre social).

1.2.2. L'officialisation des discours des organisations membres et du CESR

Plusieurs élus régionaux, quelques soient leur tendance politique et leur statut, soulignent **l'aspect officiel des opinions et des avis exprimés par chaque organisation membre du CESR**. Ils insistent sur le fait que le CESR constitue « *un lieu unique qui permet d'entendre l'ensemble des organisations de la région s'exprimer sur un même sujet* ».

D'autres élus insistent sur « *l'importance des contributions spécifiques de chaque organisation membre* ». Ces contributions spécifiques apportent « *des nuances* » que les élus jugent « *riches* » et « *utiles* ». Ainsi cette possibilité d'avoir l'avis des membres est très important, « *ce n'est pas rien de pouvoir connaître l'avis de la*

société civile » sur l'action menée par les élus, il s'agit de « *savoir comment ils voient nos actions* ». Ainsi, un élu explique qu'il n'y a qu'au niveau régional que cela existe, et que cela leur permet de « *vérifier leur vision des choses* » et « *d'enrichir leur vision de l'intérêt général* ». Un autre élu explique ainsi que « *les positionnements de chacun permettent d'avoir les postures des uns et des autres, et ainsi d'avoir une vision du positionnement de la région, ce qui ne se retrouve pas ailleurs, parce que les élus sont systématiquement dans une posture politicienne* ».

Cette officialisation des discours apparaît ainsi très liée à la dimension institutionnalisée et formalisée du CESR, ainsi qu'à l'idée d'avoir un regard à la fois critique et constructif sur l'action des élus.

Ils valorisent ainsi le CESR comme **un élément important de la démocratie régionale**, en le présentant comme **un lieu pluraliste** qui constitue **un outil d'aide à la décision** pour eux. Le CESR leur offre **une meilleure ou, du moins, une autre connaissance et compréhension des dossiers (sociale)**.

On se situe ici **à la charnière entre la place symbolique du CESR et sa place effective dans le quotidien de l'activité des élus régionaux**. En effet, nous allons maintenant aborder l'exploitation effective que les élus font des travaux du CESR, ce qui permet d'identifier des nuances plus ou moins fortes, voire des décalages, **entre la ressource potentielle que le CESR représente à leurs yeux et l'utilisation concrète qu'ils font de cette ressource**. Il semble bien, en effet, qu'il s'agit là d'une exploitation utilitariste, qui parfois tend vers une instrumentalisation, mais qui paraît, en quelque sorte, inévitable et finalement utile par ailleurs.

2. Une exploitation utilitariste, voire instrumentale, des travaux du CESR : de l'argumentation politique à la recherche de soutiens politiques.

Lorsqu'il s'agit de l'utilisation concrète des travaux du CESR, les élus apparaissent tous dans une posture et un raisonnement oscillant entre vision utilitariste assumée, et vision instrumentale plus ou moins sous jacente.

Les élus régionaux sont unanimes sur le fait d'être beaucoup plus attentifs aux « *rappports avant sessions* » qu'aux Etudes. Il apparaît, en effet, que, pour les élus de base dont l'activité d'élu régional se situe essentiellement dans leur présence aux assemblées plénières du Conseil régional¹²⁶, les Avis préalables à leurs votes en assemblée constituent **un élément primordial des débats politiques et ceci dans une logique d'argumentation politique** (1). Par ailleurs, les élus de l'exécutif régional essentiellement (mais certains élus de base en parlent également) sont plus explicitement dans **la recherche de soutiens et d'appuis à leur politique** (2). On est ici dans les méandres de l'utilisation et de l'instrumentalisation du CESR par les élus, les contours de chacun étant fins et parfois flous.

2.1. Le rapport d'Avis du CESR : un outil d'argumentation politique important

Une remarque particulière est exprimée par bon nombre d'élus de toutes les tendances politiques. Elle porte sur **la vigilance que les élus doivent avoir en lisant le rapport d'Avis du CESR**. En effet, les votes du CESR et des membres « *portent sur l'Avis émis par le CESR, pas sur le document fourni par la région* », ce qui apparaît comme une subtilité à connaître¹²⁷ et à prendre en considération lorsqu'ils le lisent. Cette remarque récurrente (la moitié des interviewés) démontre une certaine connaissance des rapports d'Avis et prouve, en quelque sorte, qu'ils sont utilisés, ce qui ne semble pas être toujours le cas pour les Etudes. Un Vice-Président explique, par ailleurs, qu'il faut être attentif à la question des stratégies de votes internes au CESR, « *aux motivations au niveau des vote, pour, contre, abstention, il y a des motivations liées au corps social, socio-économique ; comme c'est fait par untel, et qu'il dit ça, je ne vais pas voter* ».

Certains élus soulignent que les Avis « *n'ont pas de répercussions directes sur les décisions* » du Conseil régional¹²⁸, en revanche cela permet « *d'édulcorer parfois si les avis sont trop tranchés ou majoritaires* » (PS). Un Vice-Président explique que, si

¹²⁶ Sur la question de leur travail d'élu régional, les élus de base ont tous mentionné la dimension formelle des Commissions du Conseil régional, à l'exception de ceux qui travaillent spécifiquement sur certains dossiers.

¹²⁷ Cette précision importante est rappelée dans chacun des documents « Avis du CESR »

¹²⁸ Les Avis du CESR sont toujours des avis consultatifs, et en aucun cas des avis « conformes » auxquels l'Assemblée politique devrait se conformer.

un Avis négatif était émis à l'égard de l'un de ses bordereaux, il serait handicapé et cela lui poserait question, il chercherait alors à comprendre ce qui ne va pas, sans pour autant tout changer. Ces deux citations permettent **de baliser de manière explicite le champ d'impact des rapports d'Avis du CESR**. Il s'agit bien d'impacts à la marge, puisqu'une fois arrivés en assemblée « *la marge de manœuvre pour modifier les bordereaux est très restreinte* », selon eux.

Néanmoins, tous les élus expriment **un intérêt important à l'égard des rapports d'Avis du CESR**. En effet, comme nous l'avons vu, ceux-ci constituent, à leurs yeux, « *une expression officielle* » qui leur permet de connaître les visions de chaque organisation membre du CESR et la vision du CESR dans son ensemble. Mais, il s'agit surtout, pour eux, de s'en prévaloir lorsque les remarques vont dans leur sens et leur conviennent, ou afin d'anticiper lorsqu'une critique est émise à leur rencontre. Ainsi, **ce rapport d'Avis constitue un élément important du débat entre les élus régionaux en assemblée, puisque l'avis constitue « un appui argumentatif » d'importance**. Par ailleurs, différents niveaux de lecture se font jour ici (unanimité, avis global, avis spécifique).

Afin d'illustrer **la logique d'argumentation politique** des élus dans leur lecture des Avis du CESR, deux citations d'élus sont intéressantes en ce qu'elles explicitent l'exploitation concrète de ces documents. Précisons que cette logique est généralisable à l'ensemble des partis et des élus interviewés. Ainsi, un élu (UMP) explique que ce qu'il recherche dans les Avis du CESR, ce sont des « *analyses argumentées [...] qui peuvent nous servir d'argument ensuite en assemblée* » puis il souligne qu'il ne demande pas au CESR d'être « *le suppôt de son parti, mais quand on est dans l'opposition ça fait aussi du bien de se sentir soutenu* ». Un autre élu (PS) souligne qu'il « *fait tout par argumentation politique* » et explique que les rapports d'Avis permettent aux élus d'anticiper les difficultés qu'ils vont avoir en assemblée, ainsi ils font partie intégrante des débats qui, du même coup, « *perdent en spontanéité* » ; « *chacun s'appuie sur les arguments qui vont dans son sens* »¹²⁹. Il explique, par ailleurs, que quand une critique émane « *d'une organisation censée se positionner* » de son côté, il peut lui arriver « *de chercher les positions de cette organisation ailleurs en France, dans d'autres CESR* », afin de neutraliser l'attaque à venir de l'opposition. « *Si le parti de l'opposition dit quelque chose, on s'en fout, ils sont minoritaires, par contre, si il s'appuie sur une organisation syndicale censée être de mon bord politique, là je peux être embêté mais je le sais à l'avance, c'est pratique* ».

Ainsi, **dans les expressions propres à chaque organisation membre apparaissent les connotations politiques** qui lui sont a priori ou traditionnellement attachées, les élus **cherchant, en quelques sortes, leurs alliés du jeu politique classique** (pour un exemple caricatural qui, néanmoins, conserve

¹²⁹ Cet élu émet une critique sur l'absence de parallélisme des formes entre la présence du Président du Conseil régional à l'assemblée du CESR et celle du Président du CESR à l'assemblée du Conseil régional. Ainsi, tandis que le Président du Conseil régional s'exprime en plénière du CESR, le Président du CESR lui ne peut rien dire, alors même que tous les élus se prévalent des positions du CESR, en les dénaturant parfois. Or, il suffirait, selon lui, d'inscrire l'intervention du Président du CESR hors Procès-Verbal pour éviter tout biais juridique. Il ajoutera, plus tard, qu'il s'agit d'une réflexion à chaud et comme le Président du CESR ne peut pas être omnipotent, il pourrait également s'agir des Rapporteurs.

un certain degré de réalité politique, les liens entre les syndicats et la gauche, d'une part, et le patronat et la droite, d'autre part). Mais, au-delà de ces clivages traditionnels, les élus recherchent, comme nous allons le voir ensuite, un soutien plus large grâce à l'aura pluraliste du CESR.

En ce qui concerne la lecture des contributions spécifiques des organisations membres, il faut ainsi souligner que les élus en font **une lecture sélective**, ils ne les lisent pas toutes. Ainsi, ils disent lire seulement les avis des organisations qu'ils reconnaissent comme ayant autorité ou compétences sur le domaine traité (UMP) ou encore de ceux qui « *ont du poids dans l'organisation régionale* » (PS¹³⁰), ou bien de ceux de leur « *couleur politique* » (PS). Ce dernier explique que lorsqu'il y a désaccord, « *je constate le désaccord, mais ça s'arrête là* ». Les Vice-Présidents disent être d'autant plus attentifs aux contributions spécifiques des organisations lorsqu'il s'agit de dossiers sur lesquels ils ont travaillé en consultant certaines des organisations membres ; ils vérifient ainsi si elles disent la même chose ou non. Par ailleurs, ils sont attentifs, évidemment, aux avis exprimés sur leur secteur, mais aussi sur d'autres thématiques ou sujets qui les intéressent ou les interpellent particulièrement.

Au-delà de ces contributions spécifiques, **d'autres niveaux de lecture apparaissent dans l'utilisation de ce document par les élus.**

Ainsi, **l'unanimité dans le vote des membres du CESR est diversement appréciée par les élus.** L'unanimité peut être considérée comme importante, mais, en tout état de cause, ne semble jamais constituer un élément essentiel pour eux ; ainsi un Vice-Président explique que l'unanimité est un élément « *réconfortant au final car cela montre qu'on a bien travaillé* » ou bien encore, pour d'autres, l'unanimité est importante car elle « *représente le consensus* », « *les points de convergence* ». Cependant, les mêmes disent également que l'unanimité ne constitue pas, pour autant « *un élément déterminant puisqu'on sait bien que certains sont toujours dans une logique de contestation* » (UDF). Un autre élu, après avoir dit que l'unanimité ne lui faisait « *ni chaud ni froid* », explique que ce qui lui importe, dans le vote à l'unanimité, c'est de comprendre pourquoi une organisation habituellement dans la contestation s'exprime pour une fois en accord avec le reste des membres (PS). Un élu (UMP) précise que quand les votes sont à l'unanimité, il accorde moins de temps aux contributions spécifiques, sinon il y est très attentif.

Un Vice-Président donne un exemple précis en expliquant qu'il est arrivé que le CESR, de surcroît à l'unanimité, fasse une proposition à laquelle il ne s'attendait pas. Il précise qu'il n'a pas encore pu modifier le dispositif en question, mais qu'il garde cette idée en tête pour la mettre en place au moment opportun (« *on ne peut pas changer tout le temps, ça donne une impression floue aux exécutants* »).

L'Avis de l'Assemblée du CESR (dans son ensemble) apparaît comme intéressant car il exprime « *les points de convergence entre tous* », mais les contributions spécifiques semblent faire, dans l'ensemble, l'objet d'une plus grande attention car elles introduisent « *des nuances* », « *des explications sur les votes* ».

¹³⁰ Cet élu critique le fait que la composition du CESR serait la même si les champs de compétences de la région étaient différents. Puis il explique finalement que « *pour le Président du Conseil régional, c'est pratique parce que ça lui permet, une fois avoir consulté le CESR, de dire qu'il a consulté tout le monde* ».

Cependant, **la particularité de l'Avis de l'assemblée, comme des Etudes, est de permettre aux élus de se prévaloir d'une aura particulière, non partisane et ancrée dans le pluralisme social** ; il « dépolitise une critique ou de légitimer un reproche » face aux adversaires politiques. Ainsi, « ce n'est pas le Conseil régional qui le dit, c'est le CESR, ce ne sont pas des gens connotés politiquement, même si on sait bien qu'à l'intérieur ils le sont, et quand c'est à l'unanimité ça a toujours plus de force ». Cette phrase illustre l'impact, à l'extérieur du Conseil régional lui-même, recherché par les élus. Le CESR et ses prises de positions collectives peuvent constituer des arguments de poids face aux opposants, mais aussi face aux différents partenaires de l'action publique (les différentes administrations) et face au grand public.

Les avis sont donc des éléments essentiels des débats entre les élus régionaux. Ils s'en servent dans un but essentiellement politique, beaucoup plus que sur le fond. En effet, ils recherchent dans les Avis et les Etudes, des arguments et des soutiens, si possible du CESR dans son ensemble (avis de l'Assemblée, non partisan), mais aussi auprès des organisations membres prises dans leur individualité (avis des organisations qui sont en général connotées politiquement).

Concernant l'impact sur le fond des dossiers et sur les décisions politiques prises, les incidences des avis émis sont moins visibles. Néanmoins, un Vice-Président explique par exemple que, quand il était dans l'opposition, il se servait beaucoup des avis émis par le CESR et que cela l'avait, plusieurs fois, « amené à réviser » ses propres positionnements.

2.2. La recherche d'un appui, de soutiens et d'alliés extérieurs.

Comme nous l'avons vu, certains élus, notamment les Vice-Présidents, valorisent le CESR comme un outil « décapant », « un poil à gratter » pour les élus mais, au cœur de ces discours, des attentes contradictoires peuvent apparaître assez nettement. En effet, concernant les procédures de saisine¹³¹ et d'auto saisine, les Vice-Présidents, dans leurs champs d'actions respectifs, s'expriment assez différemment¹³².

On peut d'abord souligner que, de manière générale, tous les Vice-Présidents posent la question de l'urgence de leur travail, et évoquent les difficultés de mise en œuvre des propositions (réticences des administrations ou des acteurs pour changer leurs pratiques...)¹³³.

¹³¹ On parle de saisine lorsque le Président du Conseil régional saisit le CESR d'un thème régional pour étude et avis ; et d'auto-saisine lorsque le CESR se saisit lui-même (situation la plus fréquente).

¹³² Concernant la lecture concrète des études, les élus de l'exécutif disent lire les études de A à Z lorsqu'elles concernent leur champ de compétence et également participer avec intérêt aux forums. Lorsqu'il s'agit d'études hors de leur domaine, un élu précise qu'il faut apprendre à les lire : commencer par le sommaire et lire en diagonale, selon ce qui nous intéresse.

¹³³ Il faut souligner que les Vice-Présidents en exercice se trouvent au cœur de plusieurs niveaux de décision et de concertation, européen, national, régional, infra régional, mais aussi au milieu de différents types de partenaires, publics (élus, responsables d'administrations, exécutants) et privés. Ainsi, l'un des Vice-Présidents

Un Vice-Président fait, par ailleurs, état d'un « *problème de disponibilité à un moment donné du CESR* » (il voulait saisir le CESR sur une question, mais la commission du CESR en charge de ces questions était déjà mobilisée sur une autre étude ; il ajoute que désormais, sur cette demande précise, il a déjà avancé ; « *finalement les choses se décantent, par exemple, un problème sur lequel on veut un avis du CESR, se retrouve dans les dossiers qu'on a à gérer, et sur lesquels la question a déjà trouvé des débuts de réponses. Mais nous les premiers, on a tendance à souffler un peu, maintenant (à mi-mandat) on applique ce qu'on a défini ; alors, je vais pas dire souffler, mais on est quand même comme un planeur qui a trouvé sa hauteur et je pense qu'il est probable qu'on va se réinterroger, mais dans quelques mois, et puis les choses évoluent très vite, c'est clair que les échéances nationales peuvent agir très fortement sur le secteur, donc il y aura là aussi du grain à moudre pour les uns et pour les autres, Conseil Régional, CESR* ». Cette conception de la procédure de saisine ne s'inscrit pas dans une logique d'anticipation préconisée par un élu de base (PS) par ailleurs (voir infra).

Ce même Vice-Président insiste sur la chance de « *disposer d'une structure qui fasse des propositions d'actions, après on prend ou on ne prend pas, mais c'est toujours pertinent en général ; c'est lié à la richesse de composition du CESR, ça nous facilite le travail, premièrement, parce qu'on n'a pas toujours des idées, et c'est aussi vérifier que d'autres que nous ont les mêmes. Il faut le dire aussi, si les idées sont partagées par le CESR, cela permet à l'élu de s'appuyer, ce n'est pas seulement les élus qui voient ça comme ça* ». Il explique ainsi que c'est aussi « *une prise de conscience collective, parce qu'on a aussi besoin d'avoir, en quelque sorte, des alliés sur une chose qui ne fait pas forcément l'unanimité chez l'ensemble des partenaires, [...] avoir des alliés externes qui montrent la pertinence de travailler de telle manière, c'est important* ». On perçoit bien ici **les différentes dimensions, d'apport d'idées, de légitimité et d'appui qu'offre le CESR**. Un autre élu explique que cela peut lui « *permettre d'impulser des démarches nouvelles plus rapidement* ».

Un Vice Président, exprime ses attentes en ces termes : « *des propositions concrètes des Etudes, mais aussi des choses qui interpellent et sortent des sentiers battus avec l'idée de poil à gratter ainsi que la dimension prospective* ». Il explique par ailleurs, qu'une étude « *correspondait exactement* » à ce qu'il voulait mettre en place et que ce rapport précis lui a réellement « *donné l'opportunité de lancer la politique nouvelle* » qu'il voulait impulser. Cela « *a donné de la légitimité* » à ses propositions, « *j'ai pu m'appuyer dessus* ». Cet élu explique ainsi qu'une saisine, n'empêche pas les élus « *d'agir par petits bouts* », puis quand on lui demande ce qu'il attend, dans ce cas, du rapport à venir, il exprime l'espoir d'y trouver ce qu'il a mis en place ou prévu de faire.

Un élu de base (PS) explique ainsi que, dans la procédure de saisine, « *la tentation est grande pour l'exécutif de se faire confirmer ses intentions par le CESR* » (il agit pendant que le CESR rédige les Etudes), « *or, il faut mieux se projeter et demander*

explique qu'il faut bien voir que « *la capacité d'action des élus est limitée* » et qu'ils se trouvent pris dans des contingences institutionnelles et budgétaires fortes.

au CESR de réfléchir sur l'avenir, par exemple sur des propositions d'un candidat élu à l'élection présidentielle ».

Cette approche est également explicitée par un Vice-Président qui, à l'inverse du précédent, conteste cette recherche de soutien. Celui-ci explique qu'il n'a pas fait de saisine du CESR parce que l'exécutif est constamment dans l'urgence (nouvelles compétences...). Il dit ne pas exclure cette possibilité, tout en ajoutant que la vraie difficulté est que « *chacun reste dans son rôle* ». Ainsi il explique qu'il ne peut pas « *demande au CESR un rapport sur des sujets très politiques. Cela deviendrait trop dogmatique, et parce qu'au sein du CESR il y aura des avis contre et tout ce qu'on veut, je sais qu'il y a des choses qu'on ne peut pas lui demander. Enfin si vous voulez il faut quand même voir ce sur quoi il peut être pertinent, et puis je ne suis pas non plus pour qu'on l'instrumentalise. Je m'explique, je trouve qu'il ne serait pas juste, de demander un avis au CESR, qui serait réputé avoir été émis pour nous aider à la prise de décision, parce que, nous mêmes, nous n'aurions pas eu le courage de dire un certain nombre de choses. Le CESR n'est pas fait pour ça. On a été candidat aux élections, on a été élu, on a un programme, on a du boulot, et bien on doit assumer nos choix. Je ne suis pas pour mettre le CESR dans une situation d'embaras, d'appui de ma politique, je suis même pour qu'il puisse être dans une position décapante, c'est un agitateur d'idées* ». Il explique que le CESR et ses experts ne manqueront pas « *de nous mettre en éveil sur un certain nombre de questionnements, ils sont plus prospectifs que nous, ils décortiquent et commencent à écrire la critique* », en dehors même de toute procédure de saisine.

Les deux Vice-Présidents cités, qui sont dans des perspectives assez différentes, sont tous deux membres de partis minoritaires dans la majorité ; cet élément aurait pu être un élément d'explication de la démarche de recherche de soutien par un petit parti, mais finalement cela ne semble pas être le cas.

Ainsi, parmi les trois Vice-Présidents entendus, un seul s'inscrit et demeure, dans le discours tout du moins, dans une démarche non instrumentalisante envers le CESR. Ce dernier Vice-Président cité s'inscrit dans une démarche d'interpellation et semble réfuter toute recherche de soutien ; il peut être souligné qu'il n'a pas fait de saisine du CESR et se pose plus **dans une démarche d'information à l'égard du CESR afin que celui-ci puisse « jouer son rôle » d'interpellation et de débat** (voir infra). Les deux autres parlent explicitement de trouver des soutiens et des alliés qui leurs permettent de donner plus de poids à leurs propositions d'actions. Une étude particulière s'inscrit, chez l'un d'eux, dans une démarche explicite de confirmation de ce qu'il a prévu de faire, avec **l'idée de permettre une prise de conscience plus large de la pertinence de sa politique** ; alors que chez l'autre, avec cette même idée de prise de conscience, une Etude ne semble pas avoir pour objectif direct une confirmation mais plutôt **l'apport d'idées et de solutions**¹³⁴.

¹³⁴ Une remarque en aparté comme une hypothèse à développer : on peut se demander ici si ces différences d'approches sont dues ou non à des différences de champs de compétences des élus et de types d'actions mises en œuvre.

Le dernier Vice-Président cité supra explique comment il conçoit la relation avec le CESR en disant que *« je préfère me mettre dans une logique de mise à disposition. Je n'ai pas besoin de venir en assemblée du CESR, dès l'instant que les rapports sont faits, et même qu'ils disent un peu de mal de nous, ils sont là pour ça aussi. Moi, après je répercute, j'intègre, des fois je me dis mince, mais bon c'est fait pour ça »*. Puis, il explique que lorsqu'il vient au CESR, *« c'est plus de l'information, pour les tenir au courant, pour qu'il y ait des débats »*. Ainsi il se dit *« très scrupuleux à ce que chacun joue son rôle, l'opposition, comme le CESR, en mettant à leur disposition les éléments de connaissance que j'ai »*, ainsi que les contraintes qui pèsent sur l'action.

Cet élu explique plus généralement que *« quand on met les gens en situation d'appropriation, c'est assez rassurant »*, c'est dans cette démarche qu'il communique avec le CESR. Il regrette, par ailleurs, en prenant l'exemple des élections présidentielles et législatives, que *« dans ce pays, il y a un problème avec l'initiative parlementaire, tout est de l'initiative gouvernementale, de l'exécutif, quasiment tout, ça ne fait pas respirer le débat d'idées. Donc la démocratie est une grande question, elle se pose partout, pas simplement au CESR »*.

3. L'ambition sociétale du CESR et la démocratie participative aux yeux des élus.

Sur la question de la démocratie participative et de son éventuel lien avec le CESR, les élus réagissent de manière assez variée. Afin de percevoir leurs conceptions de la démocratie participative et la place du CESR dans les institutions régionales, nous allons, d'abord, restituer ici les propos des élus quasiment individuellement, hormis lorsque des regroupements sont pertinents. Ensuite, nous nous intéresserons plus précisément aux évolutions que les élus souhaitent ou jugent pertinentes concernant le CESR et sa place dans les institutions de la région.

3.1. Le concept de « démocratie participative » et les élus régionaux : un concept flou

Les élus UMP, tout d'abord, sont très réticents face à l'expression « Démocratie Participative ». L'un d'eux dénonce un concept flou *« type pensée unique »* et explique que *« si c'est la consultation des gens qui nous ont élu, c'est de la démocratie tout court »*, il poursuit en soulignant la complémentarité entre les deux assemblées, élues sur des modes électifs différents, et donc avec des missions différentes (selon lui, les élus sont aussi représentatifs que les professionnels, qui parfois sont plus compétents que les élus sur certaines questions). L'autre élu UMP refuse de parler de ce nouveau concept sans réelle consistance selon lui, et recentre la discussion, en guise de conclusion, sur la légitimité pleine et entière du CESR qui permet aux élus de *« s'adosser sur une autre approche de la chose bretonne »* avec des regards variés. **Il conditionne l'écoute des réflexions et des évaluations du CESR à l'évolution de celui-ci vers un épanouissement plus grand, et un resserrement des liens avec les élus.** En effet, il demande, par ailleurs, plus de

contacts et rencontres avec le CESR, avec des réunions par partis, qui permettraient de mieux se connaître, d'échanger et aux élus de donner leur avis sur les productions faites par le CESR. Il se montre très attaché à la dimension « *non partisane du CESR* », notamment vis-à-vis de l'exécutif. **Ces deux élus de l'opposition expliquent ainsi que ce qu'ils ont dit lors des entretiens prouve l'importance qu'ils accordent au CESR et sa place dans la démocratie régionale et qu'il n'est pas nécessaire de s'arrêter sur ce nouveau concept flou.**

Un seul élu (PS) s'est appuyé sur une théorisation du concept de démocratie participative en présentant les différents stades qui existent selon lui : la consultation, la concertation et la co-décision. Il explique ainsi que dans le comité mixte sur les solidarités internationales, il s'agit de co-décision ; dans le Conseil régional des jeunes, c'est un mélange de consultation et de co-décision puis il finit par dire que c'est la concertation qui nécessite le plus d'efforts et de temps et constitue véritablement de la démocratie participative, à ses yeux. Quant au CESR dans son ensemble, cet élu explique finalement qu'hormis le comité mixte, il s'agit de consultation.

Un élu de l'exécutif précise que, pour lui, le CESR ne s'inscrit pas dans la démocratie participative telle que lui la conçoit, en lien direct avec la population et les citoyens. Il s'agit bien, au CESR, « *d'un système de représentation, qui fait que chacun entre dans des jeux de rôle et il n'y a pas toujours une liberté totale dans les échanges, au moins en assemblée plénière* ». Il souligne ensuite la complexité de trouver des représentations équilibrées de la société dans des espaces de parole libre, ainsi il faut, selon lui, « *trouver un moyen de sortir des jeux de rôles* ». Il perçoit dans les forums prospectifs cette idée mais regrette le manque de temps accordé aux échanges. Ainsi, c'est en travaillant « *sur la communication des travaux que le CESR pourrait jouer un rôle dans la démocratie participative* ».

Le deuxième élu PS rencontré dénonce la démocratie participative comme amenant « *à une aberration, qui fait que les élus se trouvent toujours dans l'explication, avec cette idée de rendre des comptes devant les citoyens experts [...] alors que le premier atout des élus pour agir est le temps* ». Puis, il questionne « *la représentativité des associations* » et organisations et surtout « *le type de démocratie qu'ils exercent dans leurs organisations* ». Enfin, il explique qu'à l'heure actuelle, le CESR constitue « *un alibi à pas cher parce que non contraignant* » alors que la logique de la démocratie participative (qu'il critique et combat par ailleurs) voudrait que l'on « *donne au CESR des capacités d'intervention, d'irruption et de gêne* » et, ainsi, « *contraindre l'exécutif à s'expliquer* »¹³⁵. Ainsi, pour lui, il faut permettre aux membres du CESR, les Rapporteurs notamment, de « *venir s'expliquer en Commission du Conseil régional, c'est-à-dire dans le lieu de*

¹³⁵ Il plaide, par ailleurs, pour une conception parlementaire de la démocratie. Ainsi, il explique qu'il aimerait que le Conseil régional de Bretagne fonctionne comme celui de la Corse, avec une présidence de l'assemblée régionale distincte du Président de l'exécutif de la région. L'exécutif serait alors dans une position de rendre des comptes en tant qu'exécutif de la collectivité devant l'assemblée élue. Il explique également que la formalisation du rôle des Commissions du Conseil régional et de leurs Présidents n'a pas été faite en Bretagne, ce qui est dommage et ne permet pas de faire jouer une sorte de responsabilité du Vice Président, devant une Commission capable de donner un avis sur la politique menée. Ainsi, il regrette la culture française du parlementarisme qui fait que les majorités se vivent comme des soutiens et non comme des contrôles.

décision »¹³⁶, car cela « ne sert à rien de faire des rapports si c'est simplement pour remplir les bibliothèques ». Il insiste, ainsi, sur l'importance de faire évoluer les relations entre les deux assemblées régionales afin de trouver « une nouvelle forme d'imbrication dans le processus de décision »¹³⁷. **Il approuve l'idée d'un droit de suite accordé au CESR, ce qui permettrait une valorisation du CESR, de ses travaux et du travail fourni par les Conseillers économiques et sociaux régionaux.**

Les élus UDF insistent sur le fait que le CESR doit « agir sur la démocratie participative » qu'ils définissent comme « la consultation » et « l'association des acteurs socio-professionnels aux décisions ». Ainsi, l'idée est de « combler la distance entre les élus et la base » et l'évolution du CESR devrait aller, selon eux, « vers une meilleure territorialisation des membres », peut être à travers les Pays¹³⁸, ce qui permettrait « plus de proximité, une meilleure reconnaissance de l'institution et donc une meilleure prise en compte du CESR et ses travaux au niveau local ».

Un élu de l'exécutif explique que, pour lui, le CESR fait « complètement partie de la démocratie participative » qu'il définit comme étant « toujours de la consultation d'acteurs, même si ce n'est jamais les mêmes » (« jusqu'à l'individu dans les communes »). Il précise qu'il faut « être sérieux » dans ces démarches, et ainsi « être capable d'entendre et de prendre en compte ce qui se dit » (c'est pourquoi, il « regarde toujours de très près les avis du CESR »).

Le dernier Vice-Président insiste sur le fait que pour que la démocratie participative existe, il faut, en premier lieu, que « la démocratie représentative s'exerce pleinement » (mise en œuvre du programme, restitution, amener à la connaissance du public). La démocratie participative signifie, pour lui, « de mettre les citoyens en situation d'appropriation des grandes problématiques » et il souligne que cela nécessite « des moyens pour l'organiser, pour concerter, pour rendre compte des décisions ». Ainsi, il faut être « capable d'entendre, de restituer » et « d'expliquer le sens des décisions prises ».

Cette présentation des propos de chaque élu montre, malgré la diversité de leurs conceptions de la démocratie participative, une certaine homogénéité puisque, pour tous, **la démocratie participative consiste essentiellement à consulter les acteurs socioprofessionnels, ou les citoyens, avant de prendre des décisions, mais aussi d'expliquer le sens des décisions prises.**

¹³⁶ On peut souligner ici que cette idée de venir présenter les rapports en Commission du Conseil régional est tout à fait pertinente mais, en pratique, le CESR en a fait l'expérience, le manque de débats dans les commissions du Conseil régional empêche jusqu'à présent un aboutissement de cette démarche qui semble pourtant plus constructive.

¹³⁷ C'est lui qui insiste également sur le parallélisme des formes pour l'intervention des Présidents de chaque assemblée dans l'autre assemblée régionale.

¹³⁸ Sur la question de l'articulation avec les Pays et Conseil de développement, les élus ont des avis assez variés. Certains précisent que c'est un échelon pratique pour la région, mais qu'il ne s'agit pas d'une instance de décision, et qu'il n'a pas de légitimité. L'idée d'une meilleure articulation entre les Conseils de développement et le CESR est valorisée par les élus UDF, mais les autres ne voient pas cela comme la solution car les Conseils de développement ne fonctionnent pas bien dans l'ensemble et pas uniformément, ce que les élus UDF soulignent également ; un Vice-Président exprime une grande réticence à l'égard de ces structures, qui n'ont aucune légitimité et sont antidémocratiques. Le CESR quant à lui cherche un mode de relation avec les Conseils de développement, comme lui consultatifs, qui permette de mutualiser dans le respect de l'autonomie.

Quand la question d'accorder « un droit de suite » au CESR, sur les préconisations qu'il émet, a été posée, les élus ont tous valorisé cette idée, certains s'inscrivant plus directement dans une logique d'évaluation et de suivi de l'action du Conseil régional.

3.2. Au delà de sa mission institutionnelle, une ambition plus sociétale pour le CESR

L'élue qui insiste sur l'idée d'appropriation par les citoyens des grandes problématiques regrette que les travaux du CESR ne soient pas plus exploités à des fins de connaissance. **Le CESR répond à ses yeux à un besoin de connaissance de la société en général.** Il souligne que le CESR doit selon lui « *passer un cap nouveau* », pour être « *moins canalisé par l'institution régionale, et avoir une ambition plus sociétale* ». Le CESR doit pleinement « *jouer son rôle d'agitateur d'idées* », et « *d'animateur de débats d'idées* »¹³⁹. Ainsi, il explique que pour lui, les travaux du CESR peuvent et doivent « **être utilisés** » **comme outil de base « à l'organisation de débats contradictoires »**, qui permettent « *de sortir de l'entre soi* », très courant dans les partis politiques notamment¹⁴⁰. Un élu PS se situe également dans cette idée d'ambition plus large pour le CESR.

Un élu UDF aimerait que le CESR et ses travaux soient plus connus par les acteurs de la région, ce qui permettrait au CESR d'être plus reconnu et de mieux affirmer ses positions. Dans la même ligne, un élu UMP souligne l'importance d'améliorer la communication du CESR auprès des élus locaux afin que ces derniers changent leurs regards lorsqu'ils reçoivent les documents du CESR et ainsi perçoivent la particularité de ces travaux. Le CESR « *devrait ainsi pouvoir se positionner et faire acte d'autorité, dans le bon sens du terme, c'est-à-dire donner un avis autorisé sur les grandes problématiques démographiques, économiques et sociales qui touchent le territoire régional* ».

Les élus régionaux sont donc globalement **dans une démarche de valorisation du CESR et de ses travaux au-delà des limites institutionnelles dans lesquelles il est actuellement.** Il semble bien, qu'aux yeux des élus régionaux, **le CESR constitue un atout pour améliorer le fonctionnement de la démocratie en offrant une meilleure information et compréhension des enjeux et problèmes qui se posent dans la région. Cette valorisation du CESR comme outil utile pour les débats démocratiques confirme la reconnaissance et la légitimité que les élus ont à l'égard du CESR. Elle met l'accent sur son rôle**

¹³⁹ Cet élu s'étonne de voir que « *les membres du CESR ne s'investissent pas plus* » dans leurs territoires « *dans l'activité publique politique* », même « *s'il n'y a pas de lien automatique* » entre les deux.

¹⁴⁰ Il donne l'exemple d'un débat contradictoire organisé dans son parti politique. Des journées de confrontation sur différentes thématiques, avec des intervenants variés, sont ainsi organisées 2 à 3 fois par an dans sa formation politique. Soulignons ici que les autres élus expliquent que leur parti au niveau régional ou départemental n'est pas dans une exploitation active des travaux du CESR, mais plus dans une déclinaison des idées nationales du parti, et leur activité se situe plus dans les logiques électorales (préparation des candidats). Ils insistent, néanmoins, comme nous l'avons vu précédemment, sur leur prise en compte au niveau de leur mandat d'élu régional. Seul un élu UMP, par ailleurs, a expliqué que son parti avait « *les moyens de lecture, d'expertise et de synthèse* » et que les collaborateurs faisaient « *des notes de synthèses des études avec les données et informations intéressantes* ».

positif dans un processus de participation démocratique, aux côtés de l'Assemblée élue.

Conclusion

Deux citations d'élus peuvent servir de début de conclusion pour caractériser la relation qui se joue entre les deux assemblées régionales. Ainsi un élu¹⁴¹ explique que « **le politique n'a pas à craindre de voir quelqu'un qui vienne l'aider à prendre une décision. Si le CESR se saisit de choses, et qu'il a envie de faire passer des idées, c'est très bien ; l'essentiel est que l'élu ne perde pas son pouvoir de décision**¹⁴². **C'est une ressource potentielle et il faut en profiter** ». Il parle également d'un « *contre pouvoir sain pour la démocratie* ». Un autre parle « **d'enrichir notre vision de l'intérêt général sur des sujets qui peuvent être polémiques et qui concernent toute la Bretagne** ».

Cette enquête approfondie, qui s'appuie sur des entretiens individuels avec neuf élus régionaux, **confirme dans l'ensemble l'enquête par questionnaire menée auprès de tous les élus régionaux en 2006**. Cette première partie de l'enquête avait, notamment, permis de présenter le CESR de cette façon : « Il s'agit d'une représentation instituée de la société civile, dans sa diversité, à travers ses composantes organisées, des corps intermédiaires, des forces vives économiques et sociales. **Il associe représentation et compétences. C'est un lieu de rencontre, d'échanges, de concertation, d'interpellation, de débats entre des responsables régionaux divers**. Il a une mission consultative, de proposition, d'expression d'une parole de la société civile sur les sujets d'intérêt général ; mais il est aussi le lieu de confrontations corporatistes qui joue le rôle particulier et unique d'un **creuset élaborant des synthèses entre des acteurs rarement réunis ailleurs**. C'est un outil indispensable de conseil à la décision politique, d'aide à la décision publique pour les politiques, un producteur de ressources, d'analyses, d'anticipation et de prospective, porteur d'une expertise sociale et d'une démocratie participative »¹⁴³. Comme nous l'avons vu, cette description se retrouve dans les discours des élus lors des entretiens, mais dans la parole des élus, recueillie lors des entretiens, des subtilités apparaissent quant à leurs manières d'appréhender le CESR et ses membres, ainsi que sur l'ambition qu'ils ont pour lui, ainsi que sur le thème de la participation démocratique.

Tout en questionnant la représentativité des membres et du CESR dans son ensemble, les élus présentent le CESR comme un lieu riche de sa diversité et de ses débats internes, ainsi que par la ressource d'expertise sociale régionale qu'il constitue pour eux.

¹⁴¹ Elu PS sans responsabilité, qui plaide, par ailleurs, pour une démocratie parlementaire.

¹⁴² Pour autant, il ne faut pas surestimer la capacité d'action des élus, qui comme le souligne un Vice-Président « *est limitée* ».

¹⁴³ Extrait du document « Réflexion sur la démocratie participative au CESR – 2^{ème} partie ; le regard porté par les élus régionaux sur le CESR : les réponses au questionnaire », Novembre 2006, Rapporteur : M. Le Menn, cf Annexe 4.

Ces dimensions apparaissent, plus précisément, comme les fondements de la reconnaissance et de la légitimité qu'ils accordent au CESR. Le fait que les élus manifestent une ambition plus sociétale pour le CESR et moins cantonnée à sa dimension institutionnelle est également révélateur de cette reconnaissance.

A leurs yeux, **le CESR répond à un réel besoin de connaissance dans la société** et, étant donné la particularité du travail du CESR (non partisan, fruit d'une confrontation pluraliste), il apparaît comme étant **une base riche pour lancer des débats plus larges**. Cette dimension peut faire l'objet d'interprétations un peu différentes. Ainsi, on peut penser que cette valorisation du CESR **montre le degré de réalité de la richesse reconnue à ce lieu pluraliste de réflexion**, mais on peut aussi y voir une sorte d'outil plus direct d'aide aux élus, en tant qu'outil pédagogique non seulement pour eux, mais aussi à destination de la population et des acteurs régionaux en général.

Cette question amène à celle des liens entre les deux assemblées régionales. Comme nous l'avons vu, les élus mettent régulièrement en évidence la différence des légitimités et donc des missions des deux instances, **l'une éclaire et participe à construire l'intérêt général, l'autre en décide**. Il est intéressant de souligner que les élus valorisent et jugent **légitime l'idée que les élus soient dans une posture d'explication de leurs décisions**, qu'ils expliquent pourquoi ils prennent une décision dans un sens et pas dans tel autre (notamment par rapport à des préconisations faites précédemment par le CESR), **tout en insistant toujours sur la totale liberté de décision des élus**. Un élu explique que cela permettrait aux membres du CESR « *de retirer un bénéfice de leur investissement sur un rapport, car tout le monde s'accorde à penser qu'il est très bien, mais tout le monde s'en fout* ». Se fait jour ici, **une sorte de regret quant au peu d'utilisation et d'exploitation dont les travaux du CESR font l'objet**. C'est ici la deuxième dimension étayée par cette enquête par entretiens.

En ce qui concerne l'exploitation des Avis et des Etudes, lors de l'enquête par questionnaire, les élus déclaraient, en grande majorité lire les Avis et Etudes (plus de 80 % pour les Etudes, jusqu'à 95 % pour les Avis) et exprimaient une grande diversité dans les apports de ces travaux pour eux. Ainsi, concernant les Avis, il s'agissait indistinctement de mieux connaître les dossiers, de nourrir leur réflexion, d'avoir un regard extérieur, de connaître les positions et avis de chacun, d'avoir des arguments de débats. Et pour les Etudes, il s'agissait, prioritairement, d'un outil d'aide à la décision, puis d'un support pour les débats et argumentaires, d'une aide à l'anticipation et d'une source d'informations.

Ces différents éléments recueillis dans les questionnaires se retrouvent dans l'expression orale des élus, mais, comme nous l'avons vu, **une hiérarchisation et des distinctions se dégagent nettement lors des entretiens**. D'une part, entre l'exploitation effective des Etudes et celle des Avis et, d'autre part, entre l'utilité de ces travaux dans le mandat d'un élu de base et celui d'un Vice-Président en exercice. Ainsi, apparaît ici **une différence entre ce que l'on pourrait appeler la place symbolique reconnue au CESR, comme un outil riche pour la démocratie régionale, et la place effective du CESR et de ses travaux dans l'exercice du mandat d'élu régional**.

Ainsi, **pour les élus dits « de base », les Etudes apparaissent moins directement utiles dans leur mandat**, qui s'exerce pour l'essentiel en séance plénière. Les Etudes apparaissent comme **des documents ressources** qui peuvent être **potentiellement utiles**, parfois plus dans l'exercice d'autres responsabilités que dans leur mandat d'élu régional strictement.

En revanche, l'Avis émis par le CESR avant leur séance plénière constitue pour les élus un élément essentiel qu'ils exploitent réellement. Ils se déclarent tous très attentifs à ce document qui a pour atout majeur de leur apporter **à la fois un avis de l'assemblée du CESR et l'avis spécifique de chaque organisation**, ce qui en fait **une source d'arguments et un élément d'anticipation du débat politique en assemblée**.

Les Vice-Présidents ont la même approche en ce qui concerne les avis du CESR. En revanche, les Etudes produites par le CESR apparaissent plus directement utiles pour eux dans leur mandat. Ainsi, lorsqu'elles entrent dans leur champ de compétences, ils déclarent les lire entièrement **afin d'y trouver une expertise sociale ancrée dans la réalité territoriale, des éléments de prospective, ainsi que des propositions concrètes**. Ces élus s'inscrivent beaucoup dans la démarche de diffusion plus large des Etudes **afin de permettre une prise de conscience des acteurs** régionaux dans leur ensemble (décideurs publics, partenaires privés, public) et, chez certains d'entre eux, il s'agit de **trouver un allié extérieur qui leur permette de s'appuyer et de légitimer les politiques qu'ils mènent**.

C'est cette démarche qui est visée lorsqu'on parle de l'instrumentalisation du CESR par les élus régionaux. **L'expression de « recherche de caution », de « cautionnement » serait peut-être plus juste d'ailleurs**. Soulignons ici, même si cela va sans dire, que cette légitimation par le CESR de leurs politiques est directement liée à la particularité de ce **lieu pluraliste de réflexion qui bénéficie d'une aura « non partisane » et qui relève d'une démarche consensuelle et de synthèse entre tous les acteurs de la société civile organisée, régionale**.

Au final, sans s'arrêter sur les imprécisions du terme de « démocratie participative », il apparaît bien que ces apports sont le fruit d'une « participation démocratique » au processus de décision régional, de la seconde assemblée régionale.

Annexe 3

Rapport « Le CESR et la
démocratie participative »
présenté en session plénière du
CESR le 03/10/2005

ANALYSE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE INTERNE

Le CESR de Bretagne vient d'entamer une démarche de réflexion sur la démocratie participative.

Première étape dans cette démarche, un questionnaire auquel ont répondu les membres de l'Assemblée consultative et dont l'analyse des réponses figure ci-après.

Cette démarche sera poursuivie au cours de l'année à venir, en lien avec les partenaires du CESR ainsi qu'avec l'appui de chercheurs de l'Institut d'études politiques (IEP) de Rennes.

PREAMBULE : LE TAUX DE REPONSE AU QUESTIONNAIRE

Sur un total de 113 membres du CESR, 112 conseillers étaient membres effectifs du CESR lors de l'envoi du questionnaire. Parmi eux quelques uns ont estimés être présents depuis trop peu de temps dans l'assemblée pour pouvoir répondre, et une organisation (7 membres) a fait part de son refus de participer à cette enquête.

Le potentiel de réponses attendu approchait donc les 100 questionnaires, et nous avons reçu 71 réponses, soit **un taux de réponses de 71% et** l'on peut donc considérer ce taux des réponses reçues comme très satisfaisant.

La répartition entre collèges des réponses est la suivante : collège 1 : 29,9 %, collège 2 : 31,3% et collège 3/4 32%, non réponse 6%. **Elle est concordante avec la composition du CESR** et permet de considérer les réponses obtenues comme pertinentes et représentatives de la réalité du CESR de Bretagne tel qu'il se perçoit et se présente à travers ses membres.

1. La démocratie participative...

1.1. La démocratie participative plébiscitée...

La **quasi unanimité** (plus de **95%**) des membres du CESR estiment que le CESR de Bretagne joue **un rôle utile ou très utile pour le développement de la démocratie participative**, et personne ne l'estime inutile.

Neuf sur 10 considèrent comme une bonne chose le recours de plus en plus fréquent à cette notion de démocratie participative.

1.2. Le contenu de la démocratie participative...

Elle évoque en premier lieu l'expression des citoyens comme forme de participation aux processus de décision. Avec pour condition la consultation ouverte des citoyens et/ou des corps intermédiaires, par le dialogue et le débat en amont pour éclairer la décision publique.

Lui sont également associées les notions d'**engagement**, de **mobilisation**, de **proposition**.

Ainsi qu'un cadre institutionnel organisé reconnu, permettant l'expression de propositions, dans le sens de l'intérêt collectif et non d'intérêts corporatifs.

Cette démocratie participative complète, relaie la démocratie représentative, elle doit éviter la coupure entre peuple et élites pour réconcilier les citoyens avec la politique par son intervention en amont (proposition) et en aval (évaluation) de la décision publique.

Dans cette démocratie participative multiforme il faudrait distinguer la **démocratie participative consultative organisée**, sa composante incarnée par le CESR.

Les **autres organismes** le plus souvent cités spontanément comme au service de la démocratie participative sont les **Conseils de développement et les Pays** ainsi que les **Conseils de quartiers** et les **associations**.

1.3. L'efficacité tempérée de la démocratie participative...

Elle est **moyennement ou très efficace pour plus des trois quarts des membres** (moyennement efficace 63%, très efficace 13%), mais plus d'1 sur 5 la trouvent peu efficace.

Ses points forts sont surtout sa **capacité à réorienter les actions publiques, en particulier par sa capacité à élaborer des consensus, à interpeller les élus**, à favoriser l'« écoute du terrain » et la formulation des attentes et besoins des populations, pourvu qu'elle dispose des **moyens** nécessaires.

Ses faiblesses reposent sur un manque de légitimité, ses structures « balbutiantes », sa dépendance à l'égard de l'attitude des élus décideurs. Elles reposent également sur sa nature consultative, de proposition, d'avis, non décisionnaire. Enfin elle pâtit d'un investissement des citoyens insuffisant.

1.4. Une distinction extrêmement claire de la nature et des missions du CESR par rapport au Conseil régional...

Cette distinction telle qu'elle est exprimée par les membres souligne la différence de nature entre les deux assemblées régionales :

- dotée de la légitimité du suffrage universel, instance politique décisionnaire et responsable pour le Conseil régional ;
- **désignée, non gestionnaire, non responsable**, mais consultative, riche de sa diversité et de sa **capacité à échapper aux clivages inhérents à la démarche politique** pour « aller plus loin dans la réflexion » et chercher, en amont des décisions politiques, à **élaborer dans le respect de ses composantes un consensus qui échapperait aux préférences partisans** et à toute pensée unique pour **le CESR**.

2. ...et sa réalité au CESR...

2.1. Le rôle du CESR dans l'essor de la démocratie participative : l'échange constructif dans la diversité...

En premier lieu, l'échange dans une instance dont **la diversité** s'associe à **la représentativité** (composition reflet de la société civile) : la rencontre (une plateforme de rencontre entre les socio-professionnels, une interface), la réflexion, la prospective, le débat, une grande liberté, sources d'une **capacité d'entraînement** et de la **notoriété** du CESR. Le CESR est également valorisé comme **un lieu de travail, de réflexion**, d'observatoire du développement et d'initiatives.

En second lieu, son utilité à l'égard de l'assemblée politique régionale par des avis en considération de l'intérêt général, du bien commun, échappant aux enjeux « politiques » de type électoral grâce à un « autre regard ».

Certains s'interrogent néanmoins sur la **pertinence** du CESR, sur sa **représentativité**, sur son **caractère non démocratique**.

2.2. Qui se traduit par une préférence pour des modes d'expression ouverts, insistant sur l'analyse, libres et créatifs...

En effet, dans le classement qu'en font les conseillers du CESR, sont privilégiées en priorité les trois missions **d'avis obligatoire** sur les dossiers du Conseil régional, de **prospective et de veille**, et **d'élaboration des rapports de saisine** ;

Viennent ensuite les trois missions de réponse aux saisines de l'exécutif, de proposition pour des politiques et dispositifs d'action publique régionale, et enfin d'élaboration d'une stratégie interrégionale.

2.3. Mais la façon dont est remplie chacune de ces missions par le CESR est jugée comme inégale...

Les mieux assurées sont l'élaboration des **rapports de saisine** et des **réponses aux saisines** (bien et très bien : 84% et 83; viennent ensuite **la mission d'avis** (bien et très bien : 70%), puis de **prospective et veille** avec pour cette dernière un avis plus partagé (bien et très bien : 56%, mal : 6,5%).

Jugées moins bien conduites, les missions de proposition pour des politiques et actions publiques (bien et très bien : 37%, mal près de 8%), et l'élaboration d'une stratégie interrégionale (bien et très bien : 20%, mal : 27,4%).

Remarquons que les missions parfois mal appréciées sont également les missions d'exercice plus complexe (prospective, propositions de politiques publiques, stratégies...)

2.4. Les destinataires prioritaires des travaux du CESR doivent être les collectivités politiques décisionnaires de la région...

Arrivent en effet largement en tête, les **Conseil régional**, Président et assemblée ; les **Conseils généraux**, **l'Etat** (Préfet de région, Préfets et services déconcentrés), et les **Pays**. S'y ajoutent, également les décideurs politiques élus de la nation et les instances politiques nationales.

Sont aussi cités mais moins fréquemment les syndicats et associations, les décideurs et acteurs économiques, les EPCI...

2.5. Une démocratie participative présente dans le fonctionnement du CESR...

Elle **correspond à l'idée que s'en font 83%** des membres, tandis que pour 11,5% ce n'est pas le cas.

Elle se caractérise principalement par :

- le **dialogue**, **l'échange**, l'expression respectueuse des **diversités** et des **différences**, la **production de consensus** issus des **synthèses des différentes positions** des membres nourries par des travaux et réflexions riches en contenu. Mais également le rôle de **proposition**, et une **large diffusion** des travaux ;
- une organisation du travail en commissions et sections qui jouent le rôle de **lieux « d'échanges ouverts »** et permettent de **faire évoluer les opinions** ;
- la représentativité de la composition du CESR.

Mais elle est atténuée selon certains par :

- des expressions de **positions parfois abruptes**, « sectaires », reflet d'un « fonctionnement d'appareils », ou des positions trop « personnelles »...un certain **formalisme des débats en plénière, et parfois une volonté trop forte de consensus qui « gommerait » conflits et diversité**
- un caractère **moins effectif** dans l'exercice de certaines missions : élaboration des avis, évaluation et suivi des préconisations, et propositions pour des politiques publiques...
- un manque de reconnaissance du CESR, une faible capacité de diffusion, et d'impact médiatique, sources de distance à l'égard des citoyens.

3. Le CESR et le Conseil régional... « *satisfaction* » relative...

3.1. L'impact de la mission consultative du CESR sur le Conseil régional est positivement apprécié par les membres du CESR ...

Pour plus de 85% des membres, l'impact par rapport au Conseil régional est convenable (48,5%), important (37%) ou très important (7%) ; seuls 5,7% l'estiment négligeable.

Pour près de **55%** des membres, le CESR est **suffisamment connu par les élus en charge** des politiques régionales, 36% estimant l'inverse.

A noter, en revanche, que sa connaissance **par les élus en charge des politiques locales est estimée insuffisante** par près de **90%** des membres, et sa connaissance **par les citoyens** est insuffisante pour **100%...**

Sont appréciés positivement, la **prise en compte des recommandations** du CESR par le Conseil régional, **l'influence du travail de réflexion effectué en amont préparant les décisions** du CR, l'intérêt manifesté par les élus pour les études du CESR, le rôle **d'ouverture des esprits** et la **fonction de « cadre de référence »** jouée par le CESR, **l'écoute des politiques**, et l'expression (surtout récemment) d'une **volonté d'écoute** renforcée.

Mais pour certains les décisions de l'exécutif sont prises avant les avis du CESR, dont le rôle ne serait que formel.

3.2. Un CESR écouté par le Conseil régional mais pas assez entendu ni suivi ...

Pour près de 80% des membres le CESR est **assez écouté** (pas assez écouté 14%), et pour plus de 70% il est **assez consulté** (pas assez 14%)

Mais pour près de 50% il n'est **pas assez entendu** (assez entendu 43,6%)

De sorte que **son influence reste insuffisante** (pas assez influent près de 46%, assez influent près de 38%))

3.3. Des propositions d'actions prises en considération par le Conseil régional...

Près de **65%** des conseillers estiment assez (60,7%) ou très satisfaisante (3,6%) cette prise en compte

Sont cités principalement : la **gratuité des manuels** scolaires (saisine récente), les démarches liées à **l'environnement et au développement durable et à l'eau** (travaux répétés du CESR depuis 1992), la gestion du littoral (travaux récents), les **actions en faveur des jeunes** (étude récente), le **TGV** (avis répétés du CESR), la **formation**, et les propositions dans **le domaine économique** (saisine récente et autosaisines nombreuses).

3.4. Les attentes des élus à l'égard du CESR...

Principalement une attente d'avis qualifiés et représentatifs du « terrain » , le CESR jouant un rôle de conseil et d'expertise, apportant une aide à la réflexion dégagée des clivages politiques, des éclairages précis, une pompe à idées, et une force de proposition pour permettre de nouvelles orientations, ainsi qu'une réflexion prospective

Mais certains évoquent aussi la recherche par les élus d'**un soutien du CESR**, voire de **son instrumentalisation**

3.5. Les attentes des conseillers économiques et sociaux à l'égard du CR...

En premier lieu l'écoute, une écoute « sans condescendance », qui entende, et qui se traduise par une prise en compte plus importante des travaux du CESR. Pour cela les avis du CESR doivent être lus par les élus, qui pourraient communiquer au CESR leurs réactions...

Mais sont proposés aussi **un accroissement des échanges entre les assemblées**, avec des débats, des instances de coopération vivantes (qui doivent au contraire être

évités selon certains conseillers), voire des travaux communs ; une **meilleure information** auprès du CESR sur l'action des élus.

4. Le CESR et l'Etat... « (I can get) no satisfaction »

4.1. L'impact de la mission consultative du CESR à l'égard de l'Etat est déploré comme « négligeable »...

En effet, **64%** l'estiment nul (2,9%) ou négligeable (61,5%), alors que seulement 30,5% l'estiment convenable (20,7%) ou important (10,7%).

Négligeable car l'Etat ne **prend pas en compte les avis** du CESR qui reste **sans influence** à son égard, les **contacts étant trop rares**, le **CESR non consulté**, le CES national étant le seul véritable interlocuteur de l'Etat.

Néanmoins selon certains le CESR jouerait tout de même le rôle d'observatoire de la vie socio-économique, et de force de proposition, l'Etat cite ses travaux, et cette influence s'exercerait le plus à l'occasion du Contrat de Plan.

4.2. Des attentes des conseillers économiques et sociaux à l'égard de l'Etat...

Les conseillers expriment un souhait d'échanges accrus avec l'Etat. L'attente porte en priorité sur **l'écoute, et la lecture des rapports du CESR**, mais aussi **une prise en compte des travaux et propositions**, ainsi que des **relations accrues**, voire des **partenariats** et associations, des saisines ou des demandes d'avis qui favoriseraient une meilleure prise en compte des réalités sociales et de l'expression des citoyens.

5. L'impact de la démocratie participative au CESR sur les organismes qui y sont représentés

5.1. Un impact non négligeable...

Plus de 80% des membres apprécient positivement l'impact de la fonction consultative du CESR sur les organismes ou organisations qu'ils représentent, seuls 13,5% estiment cet impact négligeable.

Cet impact se manifeste d'abord par **les échanges de vue et les débats** qui ouvrent une **tribune d'information** permettant de connaître les avis des différents acteurs socio-économiques, mais aussi **les liens qui s'y établissent entre les partenaires sociaux**.

Il se manifeste aussi par la prise en compte de la diversité des avis, par l'enrichissement lié aux travaux collectifs, qui favorisent la connaissance de l'environnement socio-économique, et de l'état des rapports de forces sociaux.

Il s'exerce aussi par l'apport que constitue le travail collectif d'étude et de réflexion, et une meilleure appréhension de la dimension régionale, sa meilleure prise en compte dans les organisations.

5.2. Suscitant fréquemment des réflexions et des initiatives dans les organisations, et des évolutions dans ces organisations...mais aussi ayant une influence sur leur évolution

Selon **plus de 94%** des réponses les travaux du CESR ont suscité **des réflexions** dans leur organisation (dont 36% souvent), et **près des trois quarts évoquent des initiatives** suscitées dans leur organisation par les travaux du CESR.

Plus important, **près de 80%** des membres affirment que leur **présence au CESR a influencé l'évolution de leur organisation** (certaines influences ou de nombreuses influences).

L'impact le plus important est celui des **travaux et manifestations du CESR : près de 80%**, (seulement 7% évoquent une influence nulle), **les débats : près de 65%** (et 18,5% aucune influence), **les rencontres au CESR : près de 63%**, (contre 17% aucune influence).

A noter, l'ordre de classement pour l'impact est différent si l'on évoque de « **nombreuses influences** », puisque les **rencontres au CESR** arrivent alors en tête (13%) suivie des **travaux et manifestations du CESR** (10%) et enfin des **débats** (7%).

L'influence évoquée porte le plus souvent sur les thématiques suivantes : l'environnement et le développement durable, l'emploi, la formation et la formation continue, l'aménagement du territoire, les jeunes, la langue et la culture bretonnes .

Autres thèmes mentionnés : les Conseils de développement, l'économie sociale et solidaire, la santé, la lutte contre les exclusions, l'arc atlantique, le rail, les biotechnologies.

5.3. Ainsi l'importance pour les mandants des membres du CESR de leur représentation au CESR semble non négligeable.

En effet selon plus de **85%** des membres elle est entre modérée et très forte : **51,5%** des réponses cette influence est **forte ou très forte** (42,9% et (8,5%)), pour **35,7%** d'entre eux elle est **modérée** et pour seulement **4,3% faible**.

5.4. Quatre (ou cinq ?) intérêts principaux pour une organisation d'être représentée au CESR

Tout d'abord la **reconnaissance** de cet organisme, et sa prise en compte à **l'échelle régionale**, le bénéfice des **liens tissés** dans un lieu d'échange et de rencontres **au sein d'un réseau** (élus, partenaires sociaux).

Deuxièmement la participation aux débats régionaux, la confrontation aux réalités socio-économiques régionales, la présence dans un observatoire représentatif de la réalité régionale permettant la perception des attentes des acteurs.

Troisièmement la réflexion collective, et la connaissance des idées d'une société qui avance.

Quatrièmement la tribune régionale d'expression et d'échange entre acteurs pour faire émerger certaines problématiques

...cinquièmement et plus rarement évoqué un intérêt financier lié au régime indemnitaire, qualifié par certains de « manne financière ».

5.5. Les conseillers s'estiment inégalement satisfaits de leur implication personnelle actuelle au CESR et intéressés par leur fonction

Avec **51,5% de tout à fait satisfaits** et **43% modérément** satisfaits ; en revanche 4,3% ne s'estiment pas du tout satisfaits.

Cette satisfaction provient d'une **participation qui se veut assidue** aux travaux et ainsi **productrice de synergies**, dans un **lieu d'influence** où il est important d'être représenté, offrant une **richesse des échanges** et une source de **satisfaction personnelle**, dans une **ambiance de travail appréciée**.

L'insatisfaction tient en revanche au **manque de temps**, au non traitement de **certains thèmes** par le CESR ou au **manque d'intérêt** pour les thèmes traités, ou à la **faible réceptivité** sur certains d'entre eux lorsqu'ils ne s'inscrivent pas dans la sensibilité dominante.

L'intérêt pour la fonction de conseiller économique et social tient surtout aux rencontres, échanges, à la dimension collective des travaux et débats qui s'y déroulent, à la qualité de ses membres, à l'ouverture d'esprit, la qualité du dialogue.

Mais également à l'enrichissement intellectuel offerts par un lieu « d'intelligence collective » où se rencontre une ouverture sur la vie régionale et une vision précise des problèmes économiques et sociaux. Le CESR joue un rôle d'« instance formatrice » permettant une autoformation continue.

5.6. Les principales difficultés des conseillers dans leur participation au CESR

En tout premier lieu le manque de temps et la difficulté de gestion des agendas, associés aux délais du travail au CESR., pour certains l'éloignement géographique.

5.7. Les liens entre les conseillers membres du CESR et leurs mandants

En amont des avis et travaux la plupart des conseillers disent procéder à des échanges et consultations préalables de leurs mandants sur les dossiers abordés au CESR : consultation préalable des membres ou des instances par communication des documents ou par réunions, demandes de réflexions et de propositions, voire même recours à des experts.

Mais ces échanges sont rendus difficiles parfois par les **délais** courts des **avis**, **saisines** et remise des **dossiers du CR**.

La restitution des travaux du CESR est également fréquente : parfois ou toujours pour près de 95% des membres, avec même une restitution systématique (toujours) pour 53% des réponses.

Elle se fait par des rapports, exposés, **comptes-rendus écrits ou oraux** souvent diffusés par Email ou journal interne, mais aussi pour beaucoup par des **réunions d'information** (parfois pour chaque séance plénière). Elle se fait aussi par **la communication des travaux avis et documents du CESR**.

5.8. La représentativité des membres CESR ...

Pour près de 91,5% des membres du CESR les organisations qui y siègent sont pour la plupart représentatives (non 2,8%).

Certains évoquent cependant une **distorsion** montrant des surreprésentations (syndicale, agricole, associative ou de sensibilité économique dominante...) et des sous représentations (femmes, jeunes, ...).

La composition justifierait, pour certains, une **modification procédurale** avec des **critères** plus justes, une réactualisation, une meilleure représentativité...

La qualité des débats et du travail conduits au CESR et leurs modalités : satisfaction et améliorations en vue...

5.9. Qualité des débats et des études sont plébiscités...

En effet, **à l'unanimité** des membres la **qualité des débats** est considérée comme excellente (5,7%) très bonne (30,7%) ou assez bonne (63,5%), personne ne la qualifiant de médiocre ni mauvaise).

La **qualité des études est encore mieux appréciée**, avec 86,5% de très bonne (69,3%) à excellente (17,14%), et 13,5% de assez bonne, aucune mention de médiocre ou mauvaise.

5.10. L'organisation actuelle est appréciée mais pourrait évoluer ...

Premier constat : pour **plus de 90%** des membres l'organisation actuelle permet au CESR de remplir sa mission très bien (25,7%), bien (51,5%), assez bien 15,7%). En revanche, pour 1,5% des membres l'organisation actuelle ne permet pas au CESR de remplir sa mission.

Parallèlement, une certaine évolution est souhaitée par 55,7% des membres dans la façon de conduire les travaux du CESR mais une majorité des membres n'en mentionne aucun et les points le plus évoqués sont très divers et hétérogènes, et parfois en partie contradictoires :

-un élargissement à des experts extérieurs, une décentralisation plus importante par collaboration avec les Conseils de développement ou avec la Région, plus de liens aux territoires, mais aussi un desserrement des délais pour les saisines par la Région, et de meilleurs délais de réception des documents de la région pour les sessions ;

-une clarification du rôle des commission (dossiers en chevauchement de compétences, non coïncidence avec les commissions du Conseil régional,) et **l'organisation des séances plénières** (les interventions en séance notamment) pourrait être revue.

- **Pour la réalisation des travaux**, les différentes propositions de modifications ne sont pas toujours compatibles entre elles. Ainsi elles portent sur **la communication papier trop abondante**, l'impossibilité de lire tout ; **les délais à adapter en fonction de l'importance des dossiers**, ...mais sont proposés également plus d'échanges entre les commissions, de travaux intercommissions et de participations aux travaux d'une autre commission, des délais plus courts, des études moins longues, plus de temps consacré à l'actualité, des études plus fouillées (territorialisation des analyses) ou plus interrégionales...

5.11. Le déroulement des sessions...peut mieux faire...

66% des membres souhaitent des modifications dans la conduite des débats en plénière (contre 27% non et 7% sans opinion), la modification la plus évoquée étant la **limitation du temps de parole** (par personne, par organisation, par groupe...), mais figure aussi en bonne place le souhait d'une **plus grande spontanéité** avec **moins de lectures imposée, de façon à permettre de « vrais débats »**, suivant un « **code de bonne conduite** » qui figurerait au **règlement intérieur**.

5.12. Le travail en commissions et sections

La demande de modification est moins forte puisque plus de **57% des membres** n'en souhaitent pas, tandis que 38,5% en souhaitent.

La principale amélioration évoquée porte sur la **gestion du temps** en commission et section avec un calendrier annuel, la combinaison des études et d'un temps consacré à l'actualité et d'autres questions.

Sont aussi mentionnés la **transversalité accrue des commissions** et plus **d'échanges intercommissions** pour les travaux, **l'innovation dans les méthodes** de travail (du type « accès de tous... »).

5.13. Les apports de l'équipe technique au service du CESR sont appréciés

Pour **l'unanimité** des membres les conseillers techniques ont **un impact** sur le contenu du travail réalisé, et plus de **97% des membres** l'estiment **très positif** (67,2%) **ou plutôt positif** (30%), contre 1,4% plutôt négatif. (et 1,4% sans opinion).

Cet apport est principalement apprécié pour son professionnalisme et sa rigueur; la qualité de rédaction et de présentation des travaux, la recherche documentaire et la mise en forme des éléments collectés, la qualité des synthèses aidant à l'orientation des choix, la méthodologie mise en œuvre dans le travail, et la contribution au bon fonctionnement des commissions et sections. Sont également mises en avant les qualités humaines (disponibilité, capacité d'écoute, courtoisie...).

Cet impact est jugé comme plus fort dans **la réalisation technique très important ou important 96%** (dont 77,14% très important) et perçu à **94% comme très positif ou positif** (dont 73% très positif). Négligeable 0% et négatif 0%.

Vient en second lieu **l'expertise 92% très important ou important** (dont 54,3% important), contre 4,3% négligeable, et perçu à **87% comme très positif ou positif** (dont 47% positif). Négligeable 4% et négatif 1,5%.

Enfin un **impact sur le fond des dossiers très important ou important 87%** (dont 63% important) et perçu à **94% comme très positif ou positif** (dont 73% très positif). Négligeable : 8,5% et négatif 3%.

5.14. Les principaux points à améliorer au CESR

Tout d'abord la gestion du temps, plus d'anticipation pour maîtriser les calendriers, un délai amélioré pour les avis (en lien avec le Conseil régional).

Un accroissement de l'utilisation des Technologies d'Information et de Communication (TIC) pour améliorer les délais de transmission et alléger le courrier papier (pléthorique).

Une gestion du temps de parole lors des réunions plénières.

Un bilan du fonctionnement par commission et section.

CONTRIBUTION PERSONNELLE DE M. JEAN FLEURY.

Conformément au Larousse, la démocratie est la forme de gouvernement dans laquelle le peuple est considéré comme exerçant la souveraineté.

La question n'est pas résolue pour autant car les principes d'organisation de la société en vue de cet exercice sont très variables d'un pays à un autre. Après avoir eu pendant longtemps des parlements régionaux ou nationaux dont la première mission était le vote de l'impôt et donc des représentants de ceux qui payaient le dit impôt, la situation en France a progressivement évolué vers l'élection des parlementaires au suffrage universel et l'élargissement du droit de regard des représentants du peuple à tous les sujets, mettant ainsi en place une démocratie représentative.

Démocratie représentative

Les élections récentes, tant par le taux d'abstention que par la mise en cause des politiques suivies montrent que le système en place n'est pas parfait. Un article du Monde en date du 16 juin écrit même : « *Les jeunes générations sont impitoyables pour les élites françaises en place depuis trente ans. Elles les jugent médiocres, cyniques* ».

Cette dérive a plusieurs origines :

- Les problèmes deviennent de plus en plus complexes et les parlementaires comme les ministres n'ont personnellement pas tous les éléments nécessaires aux prises de décision. Ils s'en remettent à des experts qui eux n'ont pas la fibre politique.
- Le phénomène est aggravé par le cumul des mandats qui réduit d'autant la disponibilité des élus.
- La presse s'intéresse généralement plus à l'évènementiel qu'aux débats de fond et les ministres comme les parlementaires perdent l'habitude de rendre compte (il est vrai que l'électeur français a la mémoire particulièrement courte).
- La périodicité des élections, sans compter leur multiplicité, n'est pas cohérente avec la recherche de l'optimisation des politiques économiques qui ne peut se faire que sur le long terme.

Pour assurer un minimum de stabilité gouvernementale, les représentants du peuple réunis dans des partis politiques doivent approuver les décisions gouvernementales, et ceci malgré des réserves éventuelles et sans débat objectif de fond. L'opinion publique parle des députés « godillots » !

En raison du coût des campagnes électorales, bien des partis politiques ont été amené à rechercher des fonds en mettant de côté l'éthique morale qu'ils prônaient par ailleurs. Les électeurs en ont ressentis un certain dégoût.

- Les questions de société ne sont plus la marque de tel ou tel parti politique et les repères traditionnels s'estompent.

Alors, comment diriger au mieux le pays :

- avec des choix qui ne soient pas rejetés par le peuple,
- avec des décisions optimisées pour le long terme,
- et en retrouvant le minimum de consensus donnant la cohésion sociale ?

Un changement de méthode et une meilleure participation des citoyens sont devenus incontournables.

Démocratie participative.

Il s'agit pour les élus de mieux sentir l'opinion publique et de faire mieux comprendre le pourquoi des décisions. Ils conservent leur légitimité du fait de leur élection mais cherchent des modes d'action complémentaires. Les experts, « conseillers des élus », comme les administrations ne sont pas toujours formés pour écouter la France d'en bas ni, en conséquence, pour trouver les mots qu'il faut pour convaincre. L'idée est donc de faire participer d'autres structures devenues « relais ». C'est la participation, la démocratie participative.

Plusieurs méthodes sont sans aucun doute possibles en commençant par le contact direct des élus avec leurs électeurs comme les promenades digestives de François Mitterrand dans Paris. Mais cela ne saurait suffire.

Le Conseil économique et social régional est un relais naturel du fait de sa structure qui se veut représentative de la société civile. Il est manifeste que la plupart des conseillers trempent dans la France d'en bas, ou tout au moins dans le secteur de la population qu'ils représentent. Mais du fait de son implantation régionale, le CESR de Bretagne ne peut être qu'un outil au service de la démocratie régionale.

Depuis 4 ans que je suis son action, j'ai constaté que même sur les sujets les plus contestés (comme la qualité des eaux) un consensus était possible. Ceci est sans doute du aux traditions bretonnes de solidarité et de respect mutuel ainsi qu'aux habitudes celtes de la concertation. Mais ceci impose aux commissions de pouvoir disposer du temps suffisant pour aller au fond des choses, donc de traiter des problèmes suffisamment en avance pour que les propositions arrivent avant qu'elles ne deviennent sans objet, les décisions politiques ayant été déjà prises (comme pour la gratuité des livres de classe).

Enfin, pour le volet explicatif des décisions (ou propositions de décision dans le cas du CESR), les représentants des organisations présentes au CESR peuvent (et doivent) présenter à leurs mandants le pourquoi des conclusions du Conseil. Cela est certes très utile mais ne touche qu'une faible partie de l'opinion publique.

Le nouveau Président de la Région, Jean-Yves Le Drian, manifeste la volonté d'utiliser le CESR comme organe de réflexion, utilisant ainsi utilement son caractère représentatif de la société civile. Il y a là une véritable démarche de démocratie participative, mais :

- l'urgence des réponses aux questions posées ne donne pas forcément le temps nécessaire à une étude approfondie du problème et la réponse peut dès lors ne pas faire l'objet d'un consensus ou n'être que parcellaire. Il ne faut cependant pas se plaindre, il y a un progrès réel et les décisions du Conseil régional sont ainsi mieux éclairées,
- les questions à l'ordre du jour du Conseil régional sont nombreuses et ne peuvent pas toutes faire l'objet d'études approfondies de la part du CESR,
- le CESR n'a ni les moyens ni le temps de tout étudier,
- le CESR n'a pas à doubler les travaux des services du Conseil Régional.

Il y a donc un compromis à trouver. Le CESR doit continuer à se saisir en amont de problèmes de fond en se donnant le temps nécessaire pour parvenir à des conclusions constructives et **c'est essentiel**. Ce sont, a priori, des études à conduire en commission complète. Les commissions sont maîtres de leurs auto saisines, mais le bureau, dont la compétence est universelle et dont le Président a le contact avec le Président du Conseil régional, pourrait faire des suggestions (la vie est faite d'espoirs !). Si ces suggestions ne sont pas retenues, il faut savoir pourquoi pour en tirer profit. Des sous-groupes de Rapporteurs sur des sujets récurrents peuvent être envisagées comme c'est le cas pour les programmes budgétaires.

Les demandes urgentes du Conseil régional (C.R.) sont à traiter rapidement. Si la réponse finale est à traiter en commission complète (avant la plénière), l'étude pourrait en être confiée par la commission concernée à un groupe restreint mais représentatif de conseillers.

Enfin, chaque commission a dans sa besace un certain nombre de questions permanentes qui ne sont pas ou peu traitées par manque de temps (par exemple le programme routier pour la commission ATE). La périodicité des réunions de chaque commission devient ainsi un peu insuffisante. Si le CESR veut jouer un rôle majeur dans le cadre de la démocratie participative, il faut sans doute prévoir que chaque commission se réunisse deux fois les mois sans plénière.

Il reste enfin à faire connaître l'argumentation des propositions (auto saisines et saisines du C.R.) du CESR. Cela passe par des relations avec la presse et si possible des commentaires dans les journaux du Conseil régional et des Conseils généraux. Je n'ai pas d'idées pour faire mieux que ce qui est fait.

Au plan national

Comme indiqué plus haut, le CESR est compétent régionalement. Il ne l'est pas au plan national où c'est le CES qui doit jouer ce rôle. Les CESR peuvent cependant apporter leurs contributions comme cela a été envisagé lors de la réunion des CES le 10 juin 2004 à Paris.

Deux procédures peuvent être organisées :

- au niveau de la réunion des Présidents de CES, définir les sujets sur lesquels la réflexion de quelques CESR peut apporter un complément intéressant, soit à cause des particularités de leur région (par exemple les aspects de solidarité ou les industries agro-alimentaires pour la Bretagne) ou à titre de sondage. Les Présidents de CESR pourront de plus attirer l'attention du CES sur des sujets jugés importants à l'extérieur du microcosme parisien,
- sur des sujets particuliers, réunir les Présidents de commission concernés pour définir quels CESR peuvent apporter une contribution utile. En effet, le manque d'homogénéité des commissions entre les différents CESR ne milite pas pour une réunion des Présidents de commissions spécialisées.

CONTRIBUTION DU GROUPE FORCE OUVRIERE.

Le groupe **Force Ouvrière** ne souhaite pas personnaliser la réflexion de chacun de ses membres.

Force Ouvrière a organisé récemment à l'Institut des Sciences Sociales et du Travail de l'Ouest une session sur le thème : "Démocratie de délégation contre démocratie participative". Ce concept, conçu avec celui de "nouvelle gouvernance" n'est qu'un "miroir aux alouettes".

Souhaitant connaître d'où vient ce concept de "participative" accolé au mot symbole, oh combien universel, de "démocratie", le groupe **Force Ouvrière** s'est aperçu qu'aucun universitaire n'a été en mesure de répondre à notre interrogation.

Le groupe **Force Ouvrière** se considère comme une force de proposition, chargé de défendre les intérêts particuliers des salariés, ce qui s'oppose à la notion de "participation" par essence représentant l'intérêt général.

En conséquence le groupe **Force Ouvrière** ne répondra pas à ce questionnaire.

CONTRIBUTION COMPLEMENTAIRE DE LA CFDT.

Observations générales de la CFDT

L'étude sur la démocratie participative et le rôle du CESR nous paraît intéressante mais il semble nécessaire de définir ce que nous mettons derrière les mots.

Ainsi il faut définir : la place de la représentation (du mandat). C'est au titre de la démocratie représentative que nous avons délégation pour siéger au CESR.

Pour que ce mandat soit représentatif, nous avons la nécessité au sein de notre organisation de faire fonctionner une démocratie participative afin que le maximum de nos adhérent participent aux décisions du au mandat donné (par le débat collectif).

Le CESR est donc à la fois un lieu de démocratie participative entre ses membres mais aussi un lieu d'élaboration des positionnements des corps intermédiaires (ses représentants étant pour une bonne partie mandatés).

Instance amenée à recueillir l'avis du plus grand nombre à construire des positions par le débat, par l'apport de ses membres et autres et à trancher dans le sens de l'intérêt général. Cela est en contradiction avec la démocratie directe : expression de toutes les demandes, revendications sans synthèse, laissant aux politiques le soin de trancher.

Nombre d'associations, syndicats, mouvements coopératifs et mutualité sont donc aussi des lieux de démocratie participative, même si les règles de fonctionnement sont différentes. La question est de savoir si elles font la synthèse et acceptent de s'engager dans le sens de l'intérêt général, ce qui n'empêche pas de prendre en compte « l'intérêt de chaque individu dans un cadre collectif », ce que veut faire la CFDT.

Aussi, il faut différencier les instances au service de la démocratie participative des lieux de concertation (ex : rencontres initiées par le Conseil régional sur différents dossiers). On peut d'ailleurs se demander quelle est la différence entre les corps intermédiaire et chaque individu : démocratie directe ? Il y a aussi des lieux de mise en œuvre des politiques publiques ou accord = démocratie représentative = délégation.

Annexe 4

Rapport « Le regard porté par les
élus régionaux sur le CESR »
présenté en session plénière du
CESR le 20/11/2006

Le regard des élus régionaux sur le CESR...

Cette enquête auprès des conseillers régionaux vise à mieux connaître leurs attentes à l'égard du Conseil économique et social. Elle constitue la troisième étape d'une réflexion conduite par le CESR sur la démocratie participative et ses enjeux, et destinée à mieux définir les attentes régionales à l'égard du CESR pour répondre au mieux, par nos travaux et initiatives, à ces attentes.

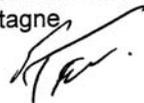
La première étape, questionnaire auprès des 113 membres du Conseil économique et social dont l'analyse a été présentée en Assemblée en octobre 2005, nous a permis d'apprécier ce que chacun de nous entendait par démocratie participative, le rôle que devait jouer le CESR, l'importance du retour d'information vers les organisations représentées au CESR, nos espérances en matière d'impact et d'influence du CESR sur les politiques régionales de la région comme de l'Etat et nos attentes à l'égard du Conseil régional.

La seconde étape, journée de formation-réflexion accompagnée par Christian LE BART, Professeur à l'IEP de Rennes et Romain PASQUIER, Chargé de recherche au CNRS, nous a permis de mieux situer notre mission consultative et son originalité dans le panorama institutionnel en particulier celui des formes émergentes de démocratie locale territorialisée.

La troisième étape, que nous présentons aujourd'hui, présente l'image du CESR de Bretagne aux yeux des élus de l'Assemblée régionale. Elle met en lumière leurs attentes à l'égard de notre Assemblée et ses travaux et constitue, dans ses résultats un signe fort pour nous encourager à poursuivre et faire connaître nos travaux et nos débats, pour être les interprètes auprès de l'exécutif régional et de l'ensemble des élus, des débats, des convergences ou divergences, ainsi que des propositions de la société civile incarnée par l'Assemblée consultative.

Ce travail va se poursuivre et pourrait aboutir d'ici novembre 2007 à une synthèse de nos réflexions et à quelques propositions pour un renforcement de la démocratie participative à l'échelle régionale.

Alain EVEN
Président du CESR
de Bretagne



ANALYSE SYNTHETIQUE DES REPONSES DES ELUS DU CONSEIL REGIONAL DE BRETAGNE AU QUESTIONNAIRE

Ce questionnaire adressé à tous les élus a été renseigné par **36 élus** du Conseil régional, soit près de un sur deux, à **parité** hommes et femmes, pour deux-tiers des élus dont c'est le **premier mandat**, et dont 40% assurent des **responsabilités au sein du CR**, 6 Vice-Président(e)s, plusieurs membres de la commission permanente, plusieurs Président(e)s de commissions.

1. Rôle du CESR et attentes des élus

Comment définiriez-vous globalement un Conseil Economique et Social Régional (CESR) ?

(Question ouverte : 35 réponses)

Sur l'ensemble des 36 réponses, un(e) seul(e) élu(e) déclare que « *sincèrement j'ai du mal à le définir, je ne vois pas son utilité si ce n'est de ralentir le fonctionnement du Conseil régional* ».

En revanche, les autres réponses apportent une réponse beaucoup plus précise et riche qui illustre les attentes des élus à l'égard du CESR :

Quant à la nature du CESR, qui est selon ces élus « *la chambre de la société civile* », ou bien « *un organisme composé de représentants de la société civile* », ou encore « *la représentation des corps intermédiaires et de personnes qualifiées* », des « *composantes de la société civile* », et également « *la réunion au sein d'une institution des expressions de la société civile* » ou encore les « *représentants des socioprofessionnels de la région* ».

C'est une instance de représentation, territorialisée (Bretagne), notions que l'on retrouve dans la plupart des réponses, représentation « *de la société civile* », représentation « *des socioprofessionnels* », des « *forces vives* », de « *l'ensemble des forces économiques et sociales du territoire* ». Une **société civile distincte de l'assemblée politique**, car composée de membres « *désignés et pas élus au suffrage universel* » ; **organisée**, composée de membres « *désignés par les socioprofessionnels, les syndicats de salariés, les organisations de la société civile* », et **constituée en une instance**, la « *seconde assemblée régionale après le Conseil régional* », ou un « *comité de socioprofessionnels* » et pour un(e) autre(e) élu(e) « *résonance de l'opinion publique par ses représentants qualifiés* ».

Sa fonction est l'expression publique de la société civile, « *c'est une lieu d'expression publique de la société civile* », **où doit se traduire la diversité sociale**, par « *ses diverses composantes* », la présence de « *la société civile, plus exactement des groupes constitués en Bretagne* », ou encore « *la société civile*,

professionnelle, syndicale, économique », et pour un (e) autre élu (e) « *les strates de la société* ». Sa fonction est aussi celle d'**un creuset pluraliste** qui doit « *refléter l'analyse et les rapports de la vie sociale, environnementale, économique et culturelle de la Bretagne, dans sa diversité* ». Cela en fait un lieu « *de rencontres* », et par là « *d'échanges* », mais aussi « *de confrontations* », et « *de synthèses* ».

Sa parole est « *la parole de notre société civile* », il permet « **l'expression des aspirations citoyennes dans la diversité des composantes qui structurent la société** », il apporte aux élus la « *résonance de la société civile* », ou encore « le regard de la société civile bretonne sur nos actions politiques ».

Ses caractéristiques propres en font un lieu unique... Un lieu « *d'expression* », un lieu « *d'analyse* », et un organe « *de proposition* », de « *concertation* », un « *espace d'expression, de débat, de proposition* », car il assure la possibilité « *de rencontre des composantes organisées de la société civile* ». En cela il est aussi « *un lieu de confrontation des intérêts corporatistes* ». Mais **un lieu particulier** dans la mesure où il est « *un lieu possible de synthèse* » qui assure de façon unique « *un rôle d'échange entre différents responsables régionaux de structures qui n'ont souvent pas d'autre lieu pour se rencontrer* ».

Un rôle d'Outil indépendant à coté du Conseil régional... Cette « *seconde assemblée régionale* », est l'« *assemblée consultative (...) placée auprès du Conseil régional* », perçue comme « *apportant un avis indépendant et libre dont le Conseil régional tiendrait compte* » et poursuit une autre réponse « *apportant leur aide au Conseil régional* », ou encore, une instance aussi qui « *rend des avis sur les politiques du Conseil régional* », et dont « *les prises de position de ses diverses composantes apportent un éclairage indispensable à la réflexion des élus régionaux* ». C'est ainsi à la fois un « *outil indispensable* » pour l'un, « *outil indispensable à la décision politique* » pour l'autre.

Ses apports aux élus sont multiples et divers :

- c'est un « *outil indispensable de sagesse, de jugement et d'avis indispensable de la société* », qui apporte aux élus « *avis et conseils sur les orientations* », sur « *les sujets d'intérêt général* » ainsi que sur « *les politiques menées* » ou encore « *un avis (...) sur les décisions à prendre au niveau politique* ». Un outil « *d'aide à la décision* » pour les élus ;
- une instance « *associant représentation et compétences* », un « *producteur de ressources, d'analyses, donc (comme) le volet indispensable* » habilitée aux « *analyses* » à « *l'expertise* » ainsi qu'à la fonction « *d'anticipation* » et « *d'analyse prospective* » ;
- une instance également habilitée au « *conseil* », dont on attend un rôle « *de conseil sur les propositions de la politique nouvelle du Conseil régional* », en charge « *d'éclairages indispensables* », d'« *avis* », de « *propositions* » mais aussi d'« *interpellations* » ;
- c'est également « *un thermomètre* » selon un élu, ou un « *baromètre économique et social* » ;
- mais certains élus en attendent aussi « *l'expression des aspirations citoyennes* », considérant expressément que « *le CESR est l'expression de la démocratie participative* ». On peut aller jusqu'à en attendre, de façon exigeante, un certain idéal qui serait « *un rôle de conseil objectif et impartial sur les problématiques évoquées* ».

En résumé :

Il s'agit d'une représentation instituée de la société civile, dans sa diversité, à travers ses composantes organisées, des corps intermédiaires, des forces vives économiques et sociales. Il associe représentation et compétences. C'est un lieu de rencontre, d'échanges, de concertation, d'interpellation, de débats entre des responsables régionaux divers.

Il a une mission consultative, de proposition, d'expression d'une parole de la société civile sur les sujets d'intérêt général ; mais il est aussi le lieu de confrontations corporatistes qui joue le rôle particulier et unique d'un creuset élaborant des synthèses entre des acteurs rarement réunis ailleurs.

C'est un outil indispensable de conseil à la décision politique d'aides à la décision publique pour les politiques, un producteur de ressources, d'analyses, d'anticipation et de prospective, porteur d'une expertise sociale et d'une démocratie participative

- Quelles sont, selon vous, les missions générales du CESR et les différences principales entre son rôle et celui du Conseil Régional ? (Question ouverte : 32 réponses)

Réponse des élus : des missions clairement différentes et complémentaires

De façon quasi unanime, le CESR est défini par les élus régionaux comme **un partenaire consultatif dans le processus qualifié comme « une partition à deux mains », aboutissant à la décision qui appartient aux élus politiques de l'assemblée représentative, seuls dotés de la légitimité électorale.**

Dans cette partition **les protagonistes sont deux, aux missions distinctes :**

- d'une part le Conseil régional, assemblée élue au suffrage universel direct, responsable des choix et de la décision finale, maître du calendrier et des modalités de l'action politique dont il gère aussi la mise en œuvre, présentée par certains comme la « mise en œuvre du programme politique », et dont il rend compte devant les électeurs. Cette décision « ne relève que du politique » car « le Conseil régional a, lui seul, la légitimité de la décision démocratique ».

- d'autre part **le Conseil économique et social qui doit émettre des « avis », des « avis techniques », des « réflexions », des « prospectives », pour « éclairer » les décisions** qui incombent au Conseil régional.

Il doit aussi « **apporter de l'information** » et faire « **des analyses poussées** », des « réflexions approfondies », il doit « creuser les questions », **faire preuve d'expertise**, d'« analyse », et « **faire des propositions** » pour des « orientations nouvelles ». Cela en assurant « la production d'études » et un « **travail de fond, à long terme** » sur « **les enjeux du présent et du futur pour la Bretagne** ».

Pour cela les élus attendent du CESR qu'il soit « **dégagé de la pression de l'actualité immédiate** ».

Le CESR doit également être « **une force de proposition** » (c'est le Conseil régional qui dispose) mais aussi « **d'interpellation et de conseil** ».

Les élus attendent du Conseil économique et social **qu'il fasse, dans ces missions, preuve d'« ouverture », qu'il présente des avis « clairs, indépendants,**

libres et sincères, non liés aux politiques en place, grâce à la représentation de personnes connues pour leur expérience et leur intégrité ».

Une caractéristique, perçue comme une qualité, du CESR, pour cette mission, est d'avoir « **la possibilité d'imaginer et de fédérer hors de tout clivage** ».

- Quelles sont les activités et les publications du CESR qui vous viennent spontanément à l'esprit ? (Question ouverte : 32 réponses)

Une perception des élus diversifiée et attentive :

A l'exception d'une personne (sur les 35 ayant répondu à cette question) pour qui « aucune » activité ou publication ne vient à l'esprit, **les réponses spontanées sont très riches et diverses recouvrant toute la gamme des activités du CESR :**

- les *avis* du CESR,
- *l'avis régional*,
- les *autosaisines* du CESR et les *saisines*, sous les termes rapports, études, analyses, autosaisines, études prospectives... (20 mentions sur 35 réponses)
- les *colloques et les forums* du CESR... (5 mentions sur 35)

Parmi les rapports, 12 sont cités spontanément (par ordre décroissant de fréquence) : les jeunes en Bretagne, les perspectives du travail et de l'emploi, le patrimoine bâti, la prospective des bases de l'industrie, la formation professionnelle continue dans les entreprises privées, l'égalité entre les femmes et les hommes, les perspectives du tourisme, l'étude sur l'eau, le développement durable, la prospective des modes de vie, la prospective des biotechnologies, la dynamique culturelle.

Une mention particulière : « avec un « plus » quand les rapports sont doublés d'un petit document de synthèse de 4 ou 6 pages »...

- D'une façon générale, lors de la définition d'une nouvelle politique régionale, considérez-vous qu'un travail préalable du CESR est :

	Total	%
Indispensable	18	50
Souhaitable	17	47,22
Superflu	1	2,778
	36	100

L'attente des élus à l'égard du CESR est extrêmement forte puisque 1 Conseiller régional sur 2 estime **indispensable** un travail préalable du CESR « d'une façon générale, lors de la définition d'une nouvelle politique régionale » et 97% l'estiment indispensable ou souhaitable.

- D'une façon générale, êtes-vous attentifs aux débats qui animent le CESR ?

De même, la dimension **débats** est attendue et perçue avec attention par 97% des Conseillers régionaux.

	Total	%
Oui	35	97,22
Non	1	2,778
	36	100

- Si oui, les réflexions du CESR apportent-elles, selon vous, autre chose que les débats au sein du Conseil Régional ? (Question ouverte : 32 réponses)

Réponse des élus : « écouter la différence d'une expertise sociale » : pour les élus ayant répondu au questionnaire, **les débats du CESR apportent très nettement autre chose que les débats du Conseil régional.**

Ils y trouvent avec intérêt « **la diversité des prises de parole** », et l'expression de « points de vue (qui), même si je ne les partage pas toujours, sont toujours pertinents », et sont les fruits de « l'expression de la diversité des forces sociales ».

Forces sociales, société civile, forces vives, autant de termes qui désignent dans la composition du CESR une diversité considérée comme « utile » car elle apporte une « *expression plus libre que dans l'assemblée politique* » et « *permet d'enrichir la réflexion* » ou encore procure « *une référence pour aider à la réflexion* », avec « *un éclairage différent, à la croisée d'un regard de professionnels et de citoyens* », et une approche « *plus théorique et peut-être mieux rapportée à des enjeux de société* ». Cette diversité qui s'exprime au CESR est utile également car elle « *peut expliquer aussi les différences d'analyses des élus* ».

Outre cette diversité certains élus régionaux apprécient particulièrement que les réflexions du CESR présentent « **plus de recul** » et « **sont souvent plus profondes, plus intellectuelles car elles n'ont pas à être strictement applicables et permettent l'approfondissement d'une thématique particulière** ». Ils apprécient également y trouver « **plus de précisions techniques** » que dans les débats du Conseil régional soulignant « *l'intérêt du travail, en particulier au niveau prospectif* ».

Selon les élus régionaux, la composition et le statut du CESR lui rendent possible « *un registre plus technique, plus informatif* », mais aussi « *une expression plus corporatiste* » avec « *des avis liés à des intérêts différents voire divergents* ». On y trouve « **l'expression de la diversité des forces sociales** » et « **le point de vue de la société civile** » exprimés avec une approche « **moins politique** » qui est « *plus distancée des enjeux politiques mais plus liée au caractère économique et social du CESR* », avec « **la capacité à se projeter** au-delà des échéances électorales » et « *un certain recul face aux débats politiques* ».

Une instance perçue comme « **moins empreinte des rivalités politiques politiciennes** », **se différenciant en cela des « débats partisans » du Conseil régional**, apportant aux élus régionaux des points de vue « *plus nuancés, plus variés* » et « *plus techniques* » ainsi que « *moins gestionnaires* ».

Outre les avis travaux et propositions de l'assemblée, **les élus sont intéressés à connaître aussi « les positions de telle ou telle organisation » en séance**, même si, précisent-ils, ils « ne les partagent pas toujours ». Ainsi « d'accord ou pas d'accord avec les argumentations avancées », il s'agit d'une « expression et un apport indispensables au débat public et politique, par une expression de la « société civile » dans toute sa diversité ».

Cette expression, selon les élus qui se sont exprimés dans le questionnaire « permet de **connaître le degré d'adhésion des représentants de la société civile à la décision politique** ».

En dernier point, on peut noter au titre de point faible, sur 36 réponses une critique portant sur le fait que les réflexions « *ne vont pas parfois assez loin dans le débat. La recherche du consensus est parfois trop grande* ».

- D'une façon générale, qu'attendez-vous du CESR ? (Mettre une croix devant la case de votre choix-1 seul choix)

C'est ainsi également la dimension régionale des analyses et des problématiques régionales qui est recherchée par les Conseillers régionaux (80%) beaucoup plus que les informations à caractère technique.

	Total	%
Des informations techniques	1	2,778
Des analyses adaptées au territoire régional	14	38,89
Une meilleure connaissance des caractéristiques et des problématiques régionales	11	30,56
Pas d'attentes particulières vis-à-vis du CESR	1	2,778
Autres : (préciser)	1	2,778
Pas de réponse	8	22,22
	36	100

- Avez-vous des attentes vis-à-vis du CESR Bretagne qui ne sont pas aujourd'hui satisfaites ?

Pour 1 conseiller régional sur 2, ses attentes sont satisfaites,
1/3 non : en quoi consistent les attentes non satisfaites ?

	Total	%
Oui	11	30,56
Non	18	50
Pas de réponse	7	19,44
	36	100

Si oui, quelles sont ces attentes ? (Question ouverte)

Parmi les **10 personnes exprimant des attentes non satisfaites**, les précisions en termes de contenu mentionnent les points suivants :

Qu'il se penche :

- « y compris sur le mode de l'auto saisine, non pas seulement sur son fonctionnement mais bien aussi sur sa représentativité et sur les moyens de l'améliorer ». Pour une meilleure représentativité de sa composition sont évoqués par différents élus : jeunesse, femmes, cultures, économie sociale...
- sur la « parité » en son sein
- avec « davantage de prise avec les problèmes des citoyens (social, sociétal) »

Un élu demande au CESR d'«Avoir un regard sincère et étudier vraiment les données », et un autre que le CESR se penche sur l'« évaluation des politiques exécutées par le Conseil Régional ».

Un autre qu'il y ait plus de « sollicitation et d'échanges directs, notamment sur le travail stratégique et prospectif », et « une réflexion sur une internationalisation qualitative et maîtrisée de la Bretagne ».

Ou encore... « un trombinoscope propre au CESR et plus détaillé que l'annuaire de la région »

2. Les Avis et les vœux du CESR

- Prenez-vous connaissance des Avis du CESR ?

	Total	%
Oui	35	97,22
Non	1	2,78
	36	100,00

Précisions : trois commentaires rajoutés (1 : occasionnellement; 2 : selon les thèmes abordés)

La quasi unanimité des élus ayant répondu au questionnaire prennent connaissance des avis du CESR.

- Pourquoi ne prenez-vous pas connaissance des Avis du CESR ? (Question ouverte)

Une seule personne affirme ne pas prendre connaissance des avis et vœux du CESR et en donne la raison suivante : « *Ils ne sont pas plus utiles que ceux du Conseil régional* » (sic !)

- Si oui, le plus souvent, quel type de lecture en faites-vous ?

	Total	%
lecture intégrale	11	28,95
rappel des propositions	9	23,68
observations	18	47,37
la conclusion de l'avis et la mention des votes	16	42,11
Pas de réponse	3	7,89
	38	100,00

Q9 : sur les questions qui retiennent mon attention

Q15 : mais pas tous les sujets

Q31 : pour les sujets de ma compétence (rappel des propositions pour les autres)

- Quel usage faites-vous des textes des interventions en Assemblées des membres du CESR (Question ouverte : 24 réponses)

Ces 25 réponses positives précisent **10 types d'usage principaux et généralisés** faits par les élus régionaux des interventions en séance du Conseil économique et social. Ils correspondent à **autant d'étapes d'impacts du travail du CESR sur les élus** de l'assemblée décisionnaire :

- d'abord, **une « aide à la prise de connaissance des dossiers »** avec une contribution à « une meilleure information personnelle » apportant « une nourriture intellectuelle ».

- mais aussi d'une « aide à l'analyse personnelle » qui « permet après métabolisation, d'exprimer une pensée plus élaborée ». Ainsi cela permet « une vérification de certaines données », et « par cette lecture j'alimente ma réflexion » précise un conseiller, ou encore « c'est un élément nourrissant ma réflexion » ; à un autre cela procure « **une compréhension plus complète des problématiques** » ;

pour un autre encore cela « **permet d'avoir différentes approches et visions des sujets**, donc d'enrichir ma réflexion » ;

- cette lecture constitue une **ouverture utile vers un regard extérieur à celui des élus** ; ainsi un conseiller explique « ces éléments je les confronte à ma propre vision, ce qui me permet vraisemblablement une approche plus objective des questions abordées » ;

- plus précisément **cela apporte une connaissance des positions et les avis des uns ou des autres** qui « permet de connaître les arguments des différents intervenants sur les sujets soumis aux sessions » et ainsi « voir l'avis de telle ou telle branche professionnelle », ou encore « avoir différentes approches et visions des sujets », car « c'est l'occasion d'une prise de connaissance des avis extérieurs » ;

- c'est un outil d'aide à la décision : « j'écoute ce qui est dit », c'est utile pour la « préparation des interventions et des avis » et « j'en tiens compte dans mes choix politiques » ;

- ce qui **permet au conseiller régional d'évoluer dans ses choix et positions** « si j'interviens en session mon intervention peut être modifiée suivant ma lecture des observations » ;

- par conséquent c'est aussi **un outil pour débattre et forger ses arguments** « c'est un élément d'inspiration pour intervention en séance, en groupe, en commission », en particulier précisent certains cela permet « sur des sujets problématiques ou controversés (d'avoir) un recensement d'argumentations réfléchies et (souvent) sincères » ;

- jusqu'à devenir un **apport direct aux débats de l'assemblée décisionnaire régionale** ; c'est utile aux élus pour « la préparation des interventions et des avis » et on en fait lecture « pour prise en compte pour une intervention au Conseil régional » ;

- plus encore, c'est également **une référence explicite qui peut peser en séance** car on le lit aussi « pour une citation en séance plénière du Conseil régional » ;

- mais au-delà, c'est encore **l'occasion d'une confrontation de référence pour les propositions ou les actions de l'exécutif régional**, d'une part ex ante pour « la prise en compte des éclairages techniques mais aussi des argumentaires contradictoires avec les propositions de l'exécutif » ; d'autre part ex post, complète un élu probablement en charge de responsabilité, « comme thermomètre permettant d'évaluer ce que je fais, d'évaluer ma communication sur les actions menées, ses carences éventuelles à corriger ».

Cela renvoie à l'intérêt pour le débat et à la nature des informations recherchées par les Conseillers régionaux qui est moins technique que politique (baromètre des opinions régionales, indication des « possibles »).

- D'une façon générale, lisez-vous également les textes des interventions en Assemblée des membres du CESR ? (Mettre une croix devant la case de votre choix-1 seul choix)

	Total	%
Oui	28	77,78
Non	7	19,44
Pas de réponse	1	2,78
	36	100,00

On remarque une très grande attention au complément que représentent les interventions en Assemblée des membres du CESR, près de 80% des Conseillers régionaux les lisent, 1 sur 5 ne les lit pas.

- Pourquoi ne prenez-vous pas connaissance des textes des interventions en Assemblées des membres du CESR (Question ouverte : 8 réponses)

Manque de temps et lecture sélective...7 réponses (sur 36) précisent pourquoi dans certains cas l'élu ne prend pas connaissance ; 6 invoquent le « *manque de temps* », ou une lecture sélective : « *je ne lis que les interventions concernant les sujets que j'ai en charge ou qui m'intéressent* », et un remarque évoque « *l'état d'esprit d'organisations aux réflexes trop corporatistes* »

- D'une façon générale, utilisez-vous directement ou indirectement dans l'exercice de votre mission les avis émis par le CESR ?

	Total	%
Oui	34	94,44
Non	0	0,00
Pas de réponse	2	5,56
	36	100,00

Le résultat semble assez convaincant puisque aucun conseiller affirme ne pas prendre en compte les avis du CESR dans l'exercice de ses missions et 95% affirment les utiliser.

- Si oui, d'une façon générale, parmi les pratiques décrites ci-dessous, de laquelle vous sentez-vous le plus proche ?

	Total	%
Je m'inspire des avis du CESR, parmi d'autres docs de référence, pour me forger une opinion sur un sujet	22	61,11
J'utilise les éléments des seuls avis qui confortent le point de vue que je me suis construit sur le sujet	4	11,11
La lecture des avis du CESR est pour moi une phase importante dans la constitution de mon opinion sur un sujet	8	22,22
Pas de réponse	2	5,56
	36	100,00

Cette utilisation varie, elle est partisane pour 1/10, tandis que pour 85% elle est, avec d'autres documents « une référence pour me forger une opinion » Parmi eux, 22% estiment qu'il s'agit d'une phase importante dans la constitution de leur opinion.

- L'indication du détail des votes des conseillers économiques et sociaux vous est-elle utile ? (mettre une croix devant la case de votre choix- 1 seul choix)

	Total	%
Oui	30	83,33
Non	5	13,89
Pas de réponse	1	2,78
	36	100,00

Si on peut alors se demander si a contrario pour 80%, les avis du CESR ne seraient pas importants. Confirmation est faite par la suite que ce n'est pas le cas puisque 84% des Conseillers indiquent que le détail des votes des conseillers leur est utile (13% non) ce qui souligne l'intérêt porté aux avis et à leur adoption.

- Précisez en quoi l'indication du détail des votes des Conseillers Economiques et Sociaux vous est utile ou non ?

(Question ouverte : 22 réponses)

Un baromètre et une expertise économique et sociale utiles, aux dires des conseillers régionaux ...

Prendre connaissance des avis et des votes, précise un élu, ce peut être aussi « *un moyen rapide d'entrer dans le dossier* » ; d'autres utilisations apparaissent également, certaines s'avérant fortement divergentes selon les conseillers.

Selon les réponses reçues, le détail des votes des conseillers en séance est utile pour **connaître les points de vue défendus en séance par les différentes composantes du CESR**, connaître le positionnement des différents « courants de pensée », ou « *de la société civile dans sa diversité* ». C'est utile « *vu la diversité et la pluralité des collègues et organismes représentés dans le CESR* ».

Mais aussi pour procurer, à partir des interventions présentées dans le document d'Avis, une meilleure compréhension voire un décryptage des interventions et des votes : « *elle permet de mettre en perspective l'avis émis en fonction de « l'endroit » d'où il est émis* ».

Pour certains conseillers, **il s'agit également d'y retrouver des clés de lecture des avis** « *les avis de quelques conseillers en qui j'ai grande confiance* », ou de voir « *avec quel groupe je suis en phase ou en décalage* ». D'autres vont y chercher plus précisément « *les aspects corporatistes* » représentant des positions de groupe ».

Un conseiller souligne notamment que « *les rapports de force au sein du CESR répondent à des enjeux qui peuvent également être d'ordre politique* ».

Plusieurs conseillers affirment trouver intérêt surtout à **la qualité des débats et des argumentaires** : « *ce sont les arguments qui intéressent, plus que le détail des votes* » ; certains se disent plus attentifs aux « *acteurs représentatifs du secteur concerné, censés avoir un avis pertinent, d'où l'importance attachée à leur vote* ». Plus précisément dit un conseiller, les votes du CESR permettent « *d'affiner ma prise de décision sur les politiques présentées au CR* ».

Les impacts des avis du CESR et du détail des votes sur les élus sont variés. Ainsi : « *il est clair que les avis unanimes ou trop majoritaires du CESR, qui seraient en opposition avec les propositions de l'exécutif du CR, me poseraient question* ». En revanche, un autre conseiller précise que pour lui il s'agit de prendre en compte non pas les votes mais les interventions, « *notre vote ne peut s'inspirer que de ces interventions* »

- Conservez-vous les avis du CESR ?

	Total	%
Oui	21	58,33
Non	15	41,67
Pas de réponse	0	0,00
	36	100,00

60% conservent les avis, en particulier pour les consulter ultérieurement (70%). Ces avis correspondent aux attentes de 80% des Conseillers régionaux, seuls 3% s'estiment insatisfaits (2i)

- Pourquoi ne conservez-vous pas les Avis du CESR ?*(Question ouverte : 9 réponses)*

Le motif généralement évoqué est le **manque de place, l'envahissement**, « *on croule sous le papier* », conforté par la sécurité de pouvoir aisément retrouver les avis. **Leur accessibilité reste garantie en permanence** « *soit au groupe, soit au service de doc* », ou dans les services de la région. Sachant également que « *on se souvient des plus pertinents* » et que, précise un élu **une conservation personnelle peut être sélective** « *je ne garde que ceux que je pense pouvoir réutiliser* ».

- Pendant combien de temps, conservez-vous les Avis du CESR ?*(Question ouverte : 21 réponses)*

La durée de conservation des avis varie fortement, **de l'extrême durée**, « *tout le temps* », en « *archive permanente* », **à la plus brève**, « *le temps nécessaire à l'examen d'un dossier* », ou « *le temps de la session* », mais aussi, « *le temps d'un mandat* ».

La conservation **peut être méticuleuse et stratégique** « *archive permanente (avec le PV de session)* » en considérant que « *je les considère comme des documents d'archives qui peuvent servir ultérieurement* ».

Cette modulation peut dépendre notamment **de l'ancienneté de l'élu** dans son mandat régional, « *jusqu'à présent, élue pour la première fois en 2004, je les ai tous gardés* », ainsi que « *en fonction des thèmes traités* ».

- Vous arrive t-il de les consulter ultérieurement ?

	Total	%
Jamais	4	11,11
Occasionnellement	25	69,44
Souvent	0	0,00
Pas de réponse	7	19,44
	36	100,00

Cette consultation est largement majoritaire, approchant 70%.

- Dans quel(s) but(s) consultez-vous ultérieurement les Avis du CESR ?*(Question ouverte : 16 réponses)*

Les attentes qui motivent la consultation ultérieure des avis du CESR correspondent à un **éventail très ouvert de besoins exprimés par les élus**.

Elles en font **des outils multi-usages à la disposition des élus régionaux (et /ou autres)...**

Du plus proche au plus éloigné de la session est mentionnée la gamme suivante des utilisations par l'élu au Conseil régional « *ou ailleurs* », de la réflexion avant la

session, aux débats pendant la session ou aux adaptations des politiques et leur promotion après la session du Conseil régional :

- pour « ma réflexion », pour y trouver le « *rappel des éléments pris en compte* », comme « *source sûre d'information* »,
- pour travailler « *lorsque le sujet concerné est ou vient en débat à la région ou ailleurs* »
- pour préparer « *des interventions* », ou « *préciser mes propres interventions* »
- pour débattre, « *développer d'autres arguments* », « *préparer une discussion* »
- « *pour mémoire, pour vérifier la cohérence des avis ou propositions* »,
- comme « *référence sur le positionnement des acteurs* »,
- pour « *information et recherche sur des données socio-économiques, à l'occasion de l'examen d'un point* »,
- pour « *nourrir une réflexion nouvelle sur un sujet donné* »,
- pour faire vivre les politiques régionales, « *revoir une analyse sur un dossier particulier* », « *vérifier un élément, améliorer un dispositif* »,
- pour rencontrer des interlocuteurs et « *préparer une discussion avec des gens ayant demandé un rendez-vous* »,
- pour « *une note de travail* », pour « *des articles ou compte-rendu* ».

Cet usage ne se cantonne pas à la fonction d' élu régional, puisque les avis servent au Conseil régional « *ou ailleurs* » et, précise un élu, « *je les prête même pour consultation* ».

- D'une façon générale, les Avis du CESR sont selon vous :

(Question ouverte : 6 réponses)

En réponse à la question ouverte, l'appréciation portée sur les avis va de « excellents », à « d'autres qui m'ont moins passionné », hiérarchie en relation peut-être, comme le précise un élu, avec « mes centres d'intérêt ».

Pour un élu les avis sont « trop consensuels », pour un autre « manque de synthétique », ou que « c'est la présentation de l'étude qui n'est pas bonne, elle serait à revoir ».

- D'une façon générale, les avis du CESR sont selon vous :

APPROFONDIS

	Total	%
Pas assez	0	0,00
suffisamment	31	86,11
trop	0	0,00
Pas de réponse	5	13,89
	36	100,00

TECHNIQUES

	Total	%
Pas assez	2	5,56
Suffisamment	24	66,67
Trop	1	2,78
Pas de réponse	9	25,00
	36	100,00

ANALYTIQUES

	Total	%
Pas assez	4	11,11
Suffisamment	20	55,56
Trop	1	2,78
Pas de réponse	11	30,56
	36	100,00

Sur le plan du contenu en termes de satisfaction des élus régionaux, les avis sont suffisamment approfondis (86%), techniques (67%) et analytiques (55%) et pour personne trop ou pas assez (quasiment)

- Les avis du CESR répondent-ils globalement à vos attentes ?

	Total	%
Oui	29	80,56
Non	1	2,78
Pas de réponse	6	16,67
	36	100,00

L'attente des conseillers régionaux semble très largement satisfaite.

- Avez-vous des suggestions concernant l'amélioration des Avis du CESR :

(Question ouverte : 8 réponses)

Peu de suggestions pour l'amélioration des avis « sur le fonds non », à l'exception d'une proposition d'« *explication de vote systématique en cas d'abstention ou de vote contre* », une sollicitation de « *proposition concrète d'action* » et une proposition radicale « *c'est la composition du CESR qu'il faudrait changer* ».

Sur la forme et la démarche en revanche, des demandes concernant « *une meilleure présentation pour une consultation plus rapide et plus confortable* », **les délais et la distribution** « *réduire les délais de communication* », et « *il serait souhaitable que nous les recevions avant les sessions plénières* », avec la conscience des difficultés pratiques actuelles « *je sais que c'est techniquement et humainement impossible* ».

L'expression également d'un souhait de rencontre mutuelle, « peut-être davantage de liens avec les élus en amont des dossiers » et « mieux se connaître éventuellement entre Conseil économique et social régional et Conseil régional ».

3. LES ETUDES DU CESR

- Quelles sont les dernières études du CESR que vous vous rappelez avoir lues ou consultées ?

(Question ouverte : 30 réponses)

Un fort taux de réponse, significatif semble-t-il, d'une attention aux études, puisque 55 mentions d'études, réparties sur 15 études différentes sont exprimées, dont 12 autosaisines et 3 saisines, avec une fréquence allant de 10 citations à 1 citation . Les réponses exprimées mentionnent chacune entre 1 et 5 études

- Les jeunes en Bretagne (autosaisine 10 mentions),
- Les perspectives de l'emploi et du travail en Bretagne (saisine 7 mentions),
- Pour une gestion concertée du littoral et des espaces côtiers (autosaisine) ;
- Pour l' Egalité entre les femmes et les hommes en Bretagne (saisine 6 mentions),
- Pour une politique régionale du patrimoine bâti en Bretagne (autosaisine 5 mentions),
- La coopération territoriale un outil de développement régional (autosaisine),
- Prospective des modes de vie en Bretagne (autosaisine 4 mentions),
- Le défi de la qualité des eaux en Bretagne (autosaisine), Prospective des bases de l'industrie en Bretagne (autosaisine 3 mentions)
- Les perspectives du tourisme en Bretagne (autosaisine 2 mentions)
- 7 orientations prioritaires pour la Bretagne (autosaisine), L'exclusion/insertion en Bretagne (autosaisine), Les transports en Bretagne (autosaisine), Pour la gratuité des manuels scolaires en Bretagne(saisine 1 mention)

- Avez-vous lu dernièrement des études réalisées par le CESR ?

	Total	%
Oui	30	85,71
Non	4	11,43
Pas de réponse	1	2,86
	35	100,00

86% des Conseillers ont « lu dernièrement des études réalisées par le CESR » 11,5% non. Pour 1/3 cette lecture est intégrale, pour 1/3 elle ne l'est pas. Si 1/3 des personnes lisent l'état des lieux, 54% lisent les préconisations et 60% lisent la synthèse. Ainsi, les différents éléments constitutifs de chaque étude ont leur utilité, avec une confirmation de l'importance concentrée sur la synthèse et sur les propositions (qui restent cependant indissociable de l'état des lieux dont elles émanent)

- De façon générale, quel type de lecture en faites-vous ?**Vous en faites une lecture intégrale**

	Total	%
Oui	10	28,57
Non	11	31,43
Pas de réponse	14	40,00
	35	100,00

Vous lisez l'état des lieux

	Total	%
Oui	10	28,57
Non	4	11,43
Pas de réponse	21	60,00
	35	100,00

Vous lisez la synthèse de l'étude

	Total	%
Oui	21	60,00
Non	1	2,86
Pas de réponse	13	37,14
	35	100,00

Vous lisez les propositions (préconisations)

	Total	%
Oui	19	54,29
Non	1	2,86
Pas de réponse	15	42,86
	35	100,00

- Selon vous, les thèmes traités dans les études réalisées par le CESR couvrent-ils les domaines de compétence du CR ?

	Total	%
Oui	19	54,29
Non	0	0,00
En partie seulement	12	34,29
Pas de réponse	4	11,43
	35	100,00

55% des conseillers retrouvent bien dans les travaux du CESR les domaines de compétence du Conseil Régional.

1/3 en partie seulement

- Conservez-vous les études du CESR ?

	Total	%
Oui	28	80,00
Non	4	11,43
Pas de réponse	3	8,57
	35	100,00

8 sur 10 conservent les études

Le CESR travaille sur la durée

- Pourquoi ne conservez-vous pas les études du CESR ?

(Question ouverte : 4 réponses)

La non conservation des études s'explique lorsqu'elle est mentionnée, par « manque de place », « volume », et pour un élu par « manque d'intérêt ».

- Combien de temps conservez-vous les études du CESR ?

(Question ouverte : 23 réponses)

La durée de conservation des études mentionnée peut être très longue « no limit », « tout le temps », « archive permanente » ou « le temps d'un mandat », « un an », ou « très variable ».

Avec une **modulation personnelle** « la durée du mandat ou plus selon l'intérêt »,

Et **sans écarter l'idée d'une collection sur les thématiques d'intérêt régional**, « actuellement je les ai toutes conservées », « je les conserve », « je ne les ai pas jetées », « je les conserve et les archive », « j'en ai une bonne collection »...

La motivation de **la conservation des études tient à leur contenu qui s'inscrit dans la durée**, précise un élu, à ce qu'« il s'agit de réflexion et d'analyse, nous sommes loin de l'évènementiel et de l'éphémère ».

- Vous arrive-t-il de consulter ces études ultérieurement ?

	Total	%
Jamais	0	0,00
Occasionnellement	29	82,86
Souvent	1	2,86
Pas de réponse	5	14,29
	35	100,00

Et 8 sur 10 sont amenés à les consulter ultérieurement occasionnellement

- Pourquoi consultez-vous ces études ultérieurement ?

(Question ouverte : 18 réponses)

La consultation ultérieure répond aux motivations suivantes qui en signalent l'utilité comme **outil de référence, d'aide à la réflexion, à la décision, à l'anticipation, à la définition des actions publiques, au débat public régional ou local**:

- « retravailler les fondamentaux », une « recherche documentaire », « Retrouver des données techniques, des chiffres, des prospectives »
- « parce que j'ai une réflexion à mener sur un thème déjà traité », « Interventions, rapports »
- « préparer un entretien, avant une réunion sur le thème... », « préparation des débats, d'intervention...etc »
- « intégrer telle ou telle proposition »
- au-delà de la seule dimension régionale, « lié à un sujet local »

- D'une façon générale, vous pensez que les études du CESR :

	Total	%
sont trop approfondies	0	0,00
sont suffisamment approfondies	31	88,57
pourraient être plus approfondies	1	2,86
pas d'avis	3	8,57
	35	100,00

Satisfaction : 90% considèrent les études comme suffisamment approfondies et non trop approfondies (0%) et très marginalement insuffisamment approfondies (3%) avec un fort taux de réponse (90%)

- Dans le cadre de votre mission, vous considérez les études du CESR comme étant :

	Total	%
utiles le plus souvent	32	91,43
peu utiles le plus souvent	1	2,86
Pas de réponse	2	5,71
	35	100,00

Les Conseillers estiment ces études « utiles le plus souvent » (91,5%) et marginalement « peu utiles » (2,8%)

- Si vous utilisez généralement les études du CESR, pour quelle(s) raison(s) ? (1 pour la plus importante, 5 pour la moins importante)

	TOTAL
pour leur rôle informatif	77
comme aide à la réflexion	53
comme aide à la décision	108
comme aide à l'anticipation (vision prospective)	83
comme support pour les débats et argumentaires	90

L'usage de l'étude est prioritairement un usage :

- d'aide à la décision (108)
- de support pour les débats et argumentaires
- d'aide à l'anticipation (vision prospective)
- de source d'information

- Quelles études vous ont déjà été utiles ?

(Question ouverte : 12 réponses)

Un élu précise que l'usage se fait selon les besoins de l'action publique, « je ne sais plus, mais comme je classe les dossiers par rapport à leur thème, je les retrouve en retravaillant un sujet s'il y en a ».

11 études différentes sont mentionnées, sur 22 mentions, dans les 12 réponses, dont 9 autosaisines et 2 saisines. Les réponses exprimées mentionnent chacune entre 1 et 3 études.

Les jeunes en Bretagne (autosaisine), Pour une gestion concertée du littoral et des espaces côtiers (autosaisine), Pour l'Égalité entre les femmes et les hommes en Bretagne (saisine), Pour la gratuité des manuels scolaires en Bretagne (saisine), Le défi de la qualité des eaux en Bretagne (autosaisine), Pour une politique régionale du patrimoine bâti en Bretagne (autosaisine), Les perspectives du tourisme en Bretagne (autosaisine), Prospective des modes de vie en Bretagne (autosaisine), L'agriculture en Bretagne (autosaisine), Le logement en Bretagne (autosaisine), Prospective des bases de l'industrie en Bretagne (autosaisine)

- Pour quelle autre raison n'utilisez-vous pas les études du CESR ?

(Question ouverte : 2 réponses)

Inutilité du travail du CESR « *Je n'en ai pas besoin pour me faire un avis sur les décisions soumises à l'Assemblée* » ou « *mauvaise présentation, non attractive* », motivent les deux élus répondant à cette question.

- Exemples d'études jugées inutiles et en quoi ?

(Question ouverte : 1 réponse)

Une seule expression sur cette inutilité mais qui n'en mentionne pas d'exemple, « *Justement je ne m'en rappelle pas pour ne pas les avoir consultées* ».

- Thèmes que vous aimeriez voir traités par le CESR et qui ne l'ont jamais été ? (Question ouverte : 14 réponses)

Un élu précise qu'il attend plutôt l'initiative de l'assemblée consultative dans sa capacité d'autosaisine, « *Je suis pour la liberté des choix* ».

Certaines propositions montrent que les élus ne connaissent pas toujours suffisamment les travaux du CESR, par exemple « *Développement durable et développement de la Bretagne mais peut être y a-t-il déjà une telle étude ?* » (autosaisine en 1997) . D'autres propositions correspondent à certains travaux en cours au CESR.

Et **de nombreux sujets sont également proposés** pour un nouveau travail du CESR :

Les thèmes de société comme la violence faite aux femmes

Les différents modes de garde des enfants

Sur la vie des bretons en général et peut être plus sur des points essentiellement économiques en liaison avec les thèmes développés au CRB sans faire double emploi

Le financement de la formation continue

Clarification des compétences et des structures des collectivités

La question des transports publics de proximité

Comment lier l'économie et les territoires

Service public et services au public, lesquels, à quelle échelle territoriale ? (NB : une étude sur les services au public en milieu rural et littoral a été réalisée)

Le logement social

L'économie sociale et solidaire (à venir) (NB : Travail en cours au CESR)

Les possibilités d'aquacultures sur le littoral

La transformation des produits de la mer aujourd'hui et demain

Une approche plus globale des politiques maritimes...Participation à la réflexion du livre vert politique européenne (NB : Travail en cours au CESR)

Les enjeux de l'internationalisation de l'économie bretonne

Une réflexion poussée sur la globalisation de l'économie et ses effets à moyen et long terme

Evaluation des politiques régionales

- Si vous n'utilisez pas les études du CESR, est-ce parce que :

	Total
elles sont trop techniques et peu accessibles	0
leurs thèmes ne sont pas en phase avec les questions actuelles	0
elles sont peu opérationnelles	1
Pas de réponse	34
	35

- Y a-t-il des thèmes que vous aimeriez voir traités par le CESR et qui ne l'ont pas été jusqu'à présent ?

	Total	%
Oui	14	40,00
Non	7	20,00
Pas de réponse	14	40,00
	35	100,00

Sur 100 conseillers, seulement 40 expriment le souhait de voir traiter par le CESR des thèmes qui ne l'ont pas été

- Suggestion concernant les améliorations des études ?

Les deux suggestions mentionnées semblent renvoyer au « manque de temps dont souffrent visiblement les élus : « *Effort de synthèse* », « *Rendre plus dynamique la présentation pour donner envie de les lire à plus de personnes. Elles sont trop touffues souvent les points importants ne ressortent pas* ».

4. LA REVUE DU CESR : « L'AVIS REGIONAL »

- Connaissez-vous cette revue ?

	Total	%
Oui	31	88,57
Non	4	11,43
Pas de réponse	0	0,00
	35	100,00

9 conseillers sur 10 connaissent l'Avis Régional et 2,5 sur 10 affirment le lire. 1/5 lit tous les numéros et 1/3 la majorité des numéros, 1/3 lit quelques numéros fréquence, intérêt

- Si oui, vous lisez :

	Total	%
tous les numéros	7	20,00
la majorité des numéros	12	34,29
quelques numéros	10	28,57
aucun numéro	1	2,86
Pas de réponse	5	14,29
	35	100,00

- D'une façon générale, quelle appréciation pouvez-vous émettre sur cette revue ?**PRESENTATION**

	Total	%
De bonne qualité	24	68,57
A améliorer	2	5,71
Pas de réponse	9	25,71
	35	100,00

70% l'estiment de qualité et 6% y voient des points à améliorer dans la présentation (6%) ou dans le contenu (8%).

CONTENU

	Total	%
De bonne qualité	22	62,86
A améliorer	3	8,57
Pas de réponse	10	28,57
	35	100,00

- Précisions de votre appréciation sur la présentation des études ?

Elles appellent très peu de remarques, sinon contradictoires, avec « *Bonne maquette, claire, aérée* », « *typo agréable, aérée* », mais qui pour un autre « *pourraient être parfois plus attrayantes* », avec par exemple propose un autre « *manipulation plus facile* » et « *Quelques illustrations, photographies en plus* »

- Précisions de votre appréciation sur le contenu des études ?

L'appréciation peut être très positive « *La revue donne envie d'aller plus loin (vers une étude elle-même)* », car elle offre des « *Contenus techniques + analytiques de bon niveau* », et « *bonne synthèse des études* ». Mais le contenu « *pourrait être*

parfois plus attrayant », est « correct, un peu hermétique parfois », ou encore « Bien, mais comment l'exploiter réellement ? ».

En revanche pour un conseiller « *Une revue de plus !!!! Vous ne trouvez pas que c'est une véritable maladie dans ce pays »*

- D'une façon générale, utilisez-vous directement ou indirectement cette revue dans l'exercice de votre mission ?

	Total	%
Oui	18	51,43
Non	13	37,14
Pas de réponse	4	11,43
	35	100,00

1 sur 2 l'utilise dans ses missions, 37% non

- Si oui, d'une façon générale, dans quel(s) but(s) utilisez-vous cette revue ? (1 pour l'utilisation plus importante, 5 pour la moins importante)

vous utilisez la revue du CESR :

	TOTAL
pour un rôle informatif	34
comme aide à la réflexion	33
comme aide à la décision	69
comme aide à l'anticipation (vision prospective)	57
comme support pour les débats et argumentaires	52

L'usage est aussi en priorité :

- d'aide à la décision
- d'aide à l'anticipation
- comme support pour les débats et argumentaires
- viennent plus loin le rôle informatif et aide à la réflexion

- Pourquoi n'utilisez-vous pas directement ou indirectement cette revue dans l'exercice de votre mission ?

(Question ouverte : 5 réponses)

Si la revue n'est pas utilisée **ce n'est pas par désintérêt** semble-t-il mais c'est par « *manque de temps* », « *manque de temps pour tout lire* ».

En revanche ce peut être aussi parce que l'on n'en a pas « *Pas de réflexe, dommage* »

Par contre la revue est utilisée par certains « *Parfois mais moins systématiquement que les études* » ; il est alors privilégié une « *utilisation directe des avis et études elles-mêmes* », en considérant que « *Je préfère les études elles-mêmes* » et précise un autre élu, parce qu'elle contiennent une synthèse : « *notamment approche synthétique des études facilement accessibles* ».

- Autres raisons d'utilisation de cette revue ?

(Question ouverte : 1 réponse)

Un élu précise : « Si je l'utilisais plus systématiquement, je le ferais plutôt comme aide à l'anticipation » ; probablement en considérant que la variété des thèmes abordés en synthèse offre des repères propices à l'anticipation des thèmes d'intérêt régional.

- Suggestions d'amélioration de cette revue ?

(Question ouverte : 2 réponses)

Un élu suggère une « *présentation des différentes tribus membre du CESR... Pour plus "incarner" certaines positions* » ; un autre d' « *être plus synthétique sur la présentation des études* ».

5. LES FORUMS PROSPECTIFS DU CESR

- D'une façon générale, êtes-vous informé(e) de la tenue des forums prospectifs organisés par le CESR ?

	Total	%
Oui	22	62,86
Non	13	37,14
Pas de réponse	0	0,00
	35	100,00

60% connaissent les Forums

37% non - Etonnant puisqu'ils reçoivent une invitation pour tous les forums

- Diffusez-vous l'information de la tenue d'un tel forum ?

	Total	%
Oui	6	17,14
Non	21	60,00
Pas de réponse	8	22,86
	35	100,00

Très peu d'élus régionaux diffusent cette information.

- A qui transmettez-vous l'information de la tenue d'un tel forum ?

(Question ouverte : 5 réponses)

Les forums semblent pouvoir intéresser, selon les élus, un cercle ouvert d'invités... puisque les destinataires de l'information contactés par les élus sont de tous ordres ; que ce soit le « milieu associatif », les « membres et sympathisants de mon parti politique et des associations où je milite », des « Collègues professionnels » ou bien « d'autres élus et aux entreprises socioprofessionnelles concernées dans mes relations » ou également « des amis ».

- Vous arrive-t-il d'assister aux forums organisés par le CESR ?

	Total	%
Oui	9	25,71
Non	20	57,14
Pas de réponse	6	17,14
	35	100,00

¼ seulement indiquent qu'il leur arrive d'y assister.

- Quelles sont les personnes que vous chargez d'assister à votre place ?

En cas d'impossibilité d'être présent, les élus se feront remplacer par un « chargé de mission » ou par leurs « collaborateurs politiques ».

- Quelles sont les raisons pour lesquelles vous n'assistez pas à ces forums, en général ?

	Total	%
Je n'en suis pas informé	4	11,43
Je n'ai pas le temps	18	51,43
Ca ne m'intéresse pas	0	0,00
Autres	1	2,86
Pas de réponse	12	34,29
	35	100,00

Principalement par manque de temps (51%), non par manque d'intérêt (0%) semble-t-il.

- Chargez-vous alors d'autres personnes d'y assister à votre place ?

	Total	%
Oui	3	8,57
Non	18	51,43
Pas de réponse	14	40,00
	35	100,00

Sans pour autant y déléguer quelqu'un d'autre

- D'une façon générale, vous assistez à ces forums :

	Total	%
toujours	0	0,00
souvent	0	0,00
occasionnellement	12	34,29
Pas de réponse	23	65,71
	35	100,00

- Derniers forums auxquels vous vous rappelez avoir assisté ?

(Question ouverte : 10 réponses)

Sur les 10 réponses, 11 forums sont mentionnés, parmi lesquels 6 forums distincts. Gestion concertée des espaces côtiers (4), Défi de la qualité des eaux (1), Intercommunalité (1), Tourisme (2), Patrimoine bâti (2), Pour l'égalité entre les femmes et les hommes (1)

- Choisissez les critères à partir desquels vous avez décidé d'assister à un/plusieurs forum(s) du CESR et hiérarchisez les de 1 à 3 par ordre d'importance (1 pour la plus importante, 3 pour la moins importante).

	TOTAL
de la renommée des intervenants présents	11
du thème de l'étude présentée par le CESR et de son lien avec votre activité d'élus régional	9
de la présence d'autres acteurs régionaux que vous êtes susceptibles de rencontrer à cette occasion (pour développer votre réseau)...	14

Parmi ceux qui ont assisté aux forums.

La hiérarchie des motivations indique en 1^{er} rang :

- la présence d'autres acteurs régionaux qu'ils sont susceptibles de rencontrer à cette occasion (pour développer leur réseau)...
- la renommée des intervenants présents
- le thème de l'étude présentée par le CESR et de son lien avec l'activité d'élus régional

- Selon vous, d'une façon générale la fréquence des forums organisés par le CESR est :

	Total	%
insuffisante (il faudrait plus de forums)	0	0,00
excessive (il y a trop de forums)	1	2,86
satisfaisante (le nombre de forums est adapté)	11	31,43
sans avis	23	65,71
	35	100,00

La fréquence des forums ne paraît manifestement inadaptée à ceux qui les fréquentent mais plutôt satisfaisante

- Suggestions concernant l'amélioration des Forums du CESR ? (Question ouverte)

Informé ?, délocaliser ?, supprimer ?

Sur 3 réponses, l'une déplore un manque « *d'info préalable* », une autre propose de « *les décentraliser. Ils sont trop rennais. A quand des forums à Quimper, Brest, Lorient... qui oeuvreraient pour faire connaître le CESR ?* ». Une autre enfin indique « *qu'il faut les supprimer. Il y a suffisamment avec les brochures (si elles sont bien présentées et attractives et ne redisent pas ce qui a déjà été dit par ailleurs). Je pense que cela est une perte de temps mais aussi beaucoup de perte d'argent public* ».

6. INFORMATIONS PRATIQUES

- Vous arrive t-il de consulter les travaux du CESR sur le site internet de la Région

	Total	%
oui souvent	2	5,71
oui occasionnellement	4	11,43
non jamais	29	82,86
	35	100,00

La consultation des travaux sur le site est *faible*.

- Pourquoi ne consultez-vous jamais le site du CESR ? (Question ouverte)

La raison de l'absence de consultation du site peut être que « *Je n'y ai pas pensé* », « *ce n'est pas mon habitude* », et « *l'idée ne m'est pas venue* » ; parfois par un « *manque de connaissance du site* » ou une « *méconnaissance du site* ».

Ce peut être aussi par « *manque de temps, d'habitude* » ; avec parfois des regrets « *ce n'est pas mon habitude mais je pense que je dois le faire à partir de maintenant* », et un espoir dans l'évolution du réseau « *parce que je suis mal organisé mais avec Kéleonn élu-e cela peut changer* ».

A l'opposé, certains élus réticents au recours excessif à ce support n'y tiennent pas ; soit du fait d'une « *utilisation peu courante d'internet* », soit, explique un élu, car « *je reçois et lis les versions imprimées sur papier des travaux du CESR. Je passe en moyenne 2h par jour avec mon PC (je n'ai pas la TV par choix)* ». Ils considèrent le « *recours au doc papier agréable* » alors qu'on rencontre la « *difficulté de consulter sur un site Internet des études fournies* » parfois traduite en véritable rejet « *j'ai horreur de consulter un écran – le moins longtemps possible !* ».

De plus, ils estiment recevoir «*beaucoup de documents du CESR* » et disposer d'«*information papier suffisante et plus pratique compte tenu du volume et donc d'une longue lecture qui serait fatigante sur écran* ».

Un conseiller précise simplement cette absence de consultation du site par le fait qu'il «*doute de l'intérêt du CESR* ».

- Si la possibilité vous en était offerte, préféreriez-vous être destinataire :

Avis du CESR lors des sessions

	Total	%
d'une version papier	12	34,29
d'une version numérique	12	34,29
d'une version papier et d'une version numérique	5	14,29
Pas de réponse	6	17,14
	35	100,00

CESR vos papiers avant tout...

Le choix semble égal entre version papier et version numérique mais près de 70% des réponses optent pour une version papier ou papier + numérique, seuls 30% acceptent le seul numérique.

Etudes du CESR

	Total	%
d'une version papier	15	42,86
d'une version numérique	7	20,00
d'une version papier et d'une version numérique	2	5,71
Pas de réponse	11	31,43
	35	100,00

Revue (l'avis régional)

	Total	%
d'une version papier	11	31,43
d'une version numérique	9	25,71
d'une version papier et d'une version numérique	3	8,57
Pas de réponse	12	34,29
	35	100,00

De même, large prédominance pour le papier (17/24 réponses)

7. CRITERES D'ANALYSE DES REpondANTS

- Est-ce votre premier mandat au Conseil régional de Bretagne ?

	Total	%
Oui	23	65,71
Non	11	31,43
Pas de réponse	1	2,86
	35	100,00

- Vous êtes :

	Total	%
un homme	17	48,57
une femme	17	48,57
Pas de réponse	1	2,86
	35	100,00

- Exercez-vous une responsabilité particulière au sein du CR ?

	Total	%
Oui	14	40,00
Non	20	57,14
Pas de réponse	1	2,86
	35	100,00

- Quelle responsabilité exercez-vous au sein du Conseil régional ?

Sur indication des conseillers répondant à ce questionnaire strictement anonyme, on recense 6 Vice-Président(e)s, plusieurs membres de la commission permanente, plusieurs Président(e)s de commissions.

Tables

Table des matières

Avant-propos

Composition du groupe de travail

Sommaire

Synthèse

Introduction : Présentation de la réflexion « Le CESR et la démocratie participative » : une démarche introspective du CESR de Bretagne **1**

Partie introductive

La Démocratie Participative : Un concept à éclaircir et à mettre en perspective avec le CESR **7**

1. La Démocratie Participative : entre flou conceptuel et fragilité « institutionnelle » **8**
 - 1.1. Les enjeux aux fondements des dispositifs de « démocratie participative » et leurs caractéristiques communes **8**
 - 1.2. Les limites et questionnements soulevés par la mise en œuvre des dispositifs dits participatifs **9**
2. Le CESR face aux débats sur la démocratie participative **11**
 - 2.1. L'histoire de la consultation des forces vives en France **12**
 - 2.2. Les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux (CESR) **13**

1^{ère} Partie

Les éléments constitutifs de la légitimité du CESR et leurs limites : Une institution démocratique dotée d'atouts essentiels **17**

1. La composition du CESR : l'assurance d'un pluralisme relativement équilibré malgré l'existence de questionnements sur sa représentativité **17**
 - 1.1. Une représentativité relative, toujours en questionnement **17**
 - 1.2. Une forte valorisation et une reconnaissance du pluralisme interne au CESR **18**

2.	Le CESR : une « institution » aux missions bien définies, non exempte, néanmoins, de questionnements sur ses ambitions	19
2.1.	Une formalisation des procédures contribuant à la reconnaissance du CESR	19
2.2.	L'expression de certaines frustrations ou d'ambitions pour une évolution des missions du CESR à l'avenir	21
3.	Des méthodes de travail productrices d'une expertise sociale partagée	22
3.1.	Un processus d'acculturation aux enjeux régionaux	22
3.2.	Les résultats de ce processus délibératif : un consensus volontariste sur les orientations socio-politiques de la région et la production d'une expertise sociale et intellectuelle de qualité	24
3.3.	Un volontarisme et une vigilance interne pour une gestion implicatrice des membres et une cohérence globale du CESR face aux décideurs	26
4.	Conclusion de la 1 ^{ère} partie : le CESR, un espace public institutionnalisé de délibération	29

2^{ème} Partie

	Le CESR et ses membres : Une participation utile, source de richesses mais diversement exploitée	33
1.	L'objectif prioritaire des membres du CESR : la représentation des réalités de terrain et des intérêts corporatistes	33
1.1.	L'équilibre identitaire des membres du CESR : entre l'expression particulariste et l'expression collective du CESR	34
1.2.	La remontée des réalités de terrain et les logiques institutionnelles des organisations membres du CESR	35
1.3.	Les retours vers les organisations de la participation de leur(s) représentant(s) aux activités du CESR	36
2.	La « sortie de l'entre-soi » et de multiples apports pour les membres et les organisations : une expérience unique et utile à tous	37
2.1.	La richesse d'un processus de socialisation unique	37
2.2.	Un outil de connaissance riche et des apports multiples	38
3.	Un outil de connaissance à dimension « sociétale » : des modalités d'exploitation des travaux diverses	40
4.	Conclusion de la 2 ^{ème} partie : un processus de construction collective de l'intérêt général régional	41

3^{ème} Partie**Le CESR et les élus régionaux : Une institution démocratique reconnue comme utile et exploitée essentiellement comme un outil de légitimation politique 43**

- | | | |
|------|---|----|
| 1. | Le CESR : un lieu pluraliste producteur d'une expertise sociale unique pour les élus régionaux | 43 |
| 2. | Une logique de légitimation des choix et positionnements politiques | 45 |
| 2.1. | L'exploitation politique des Avis du CESR : une source d'arguments pour les débats politiques du Conseil régional | 46 |
| 2.2. | Les Etudes thématiques : la recherche d'une caution et d'un allié extérieur dépolitisé | 49 |
| 2.3. | Une démarche de pédagogie démocratique : la « dimension sociétale » du CESR... | 51 |
| 3. | Conclusion de la 3 ^{ème} partie : une valorisation symbolique et une exploitation utilitariste | 53 |

Conclusion**Les apports et les suites de la réflexion 55**

Bibliographie	57
Annexes	55
Annexe 1 - Analyse détaillée des entretiens individuels avec 10 membres du CESR	57
Annexe 2 - Analyse détaillée des entretiens individuels avec 9 élus régionaux	93
Annexe 3 - Rapport « Le CESR et la démocratie participative » présenté en session plénière du CESR le 03/10/2005	117
Annexe 4 - Rapport « Le regard porté par les élus régionaux sur le CESR » présenté en session plénière du CESR le 20/11/2006	135
Table des matières	167

Les rapports du CESR peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique
par les Rapporteurs.

Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique et social de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESR, venez visiter le site Internet de la
Région Bretagne : <http://www.region-bretagne.fr>