



# L'évolution du CESER, nouvelle impulsion à la démocratie régionale

Rapporteur  
M. Jean HAMON

Février 2016



**CESER**  
Conseil économique, social  
et environnemental régional



# L'évolution du CESER, nouvelle impulsion à la démocratie régionale

---

## **Le CESER et la gouvernance territoriale**

- *Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité (2016)*  
Rapporteurs : Mmes Marie-Pierre SINOÛ, Marie-Martine LIPS, M. Martial WESLY
- *Anticipons pour réussir la redistribution des compétences des collectivités territoriales en Bretagne ! (2015)*  
Rapporteurs : Mmes Marie-Pierre SINOÛ, Marie-Martine LIPS, M. Patrick CARE
- *7 orientations prioritaires pour la Bretagne – Bilans d'activités 2007, 2010, 2013*
- *Contribution du CESER au débat sur la réforme territoriale (2009)*  
Rapporteur : M. Alain EVEN
- *De la démocratie participative à la participation démocratique : le rôle du Conseil économique et social de Bretagne dans la démocratie régionale (2007)*  
Rapporteur : M. Alain LE MENN (2007)

**Copyright © Région Bretagne –  
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne**  
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 – 35069 Rennes Cedex

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs. Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,  
visitez le site [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)

Février 2016

# Avant-propos

---

Face aux défis d'une ampleur exceptionnelle auxquels notre société est confrontée, les solutions dépendront pour beaucoup de l'intelligence collective que sauront développer décideurs politiques et société civile. Pour nombre de ces défis, la Région est un espace privilégié.

Les 14 lois de décentralisation votées depuis 1982 aboutissent à une boîte à outils complexe, mais les collectivités territoriales disposent d'une vraie marge de manœuvre et se sont engagées dans l'expérimentation d'initiatives collectives visant à optimiser leur action. Dans une contribution concomitante à ce travail, le CESER fait des propositions pour mettre ces réorganisations au service de projets de territoire au niveau local, et pour les coordonner au niveau régional.

La mission du CESER se trouve ainsi renforcée par l'ampleur des défis et la montée en puissance de la Région. Par ailleurs, ses missions ont récemment été élargies par le législateur. C'est pourquoi il lui a semblé particulièrement opportun et pertinent de réfléchir à son rôle et ses missions de seconde assemblée de la Région, assemblée consultative aux côtés de l'assemblée politique élue, et aux voies à prendre pour améliorer sa valeur ajoutée au bénéfice du développement régional.

Ce texte a mobilisé les 119 membres du CESER et témoigne en ce sens d'une ambition partagée pour le CESER de mieux servir la démocratie régionale, par sa capacité d'anticipation, de réflexion et de création de liens.

M. Jean HAMON, Président du CESER



# Le Bureau

---

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) a une fonction d'avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile. Ce rapport a été préparé par le Bureau du CESER.

**Rapporteur : M. Jean HAMON, Président du CESER**

## **1. Membres du Bureau du CESER**

- Marie-Pierre SINOÛ
- Marie-Martine LIPS
- Patrick CARÉ
- Patrice BOUDET
- Annie GUILLERME
- Jean-François LE TALLEC
- Gérard FERRÉ
- Jean LE TRAON
- Laurent KERLIR
- Michel CLECH
- Norbert HELLUY
- Dominique LECOMTE
- Evelyne LUCAS
- Bernard GAILLARD
- Alain CHARRAUD
- Jean-Yves LABBÉ
- Louis NOEL
- Jean-Bernard SOLLIEC
- Jacques UGUEN
- Stéphane CREACH
- Joël JOSSELIN
- Marie-Pascale DELEUME
- Lionel LE BORGNE
- Christine DIVAY
- Viviane SERRANO
- Marie-Christine CARPENTIER
- Martial WESLY

## **2. Assistance technique**

- Fanny TARTARIN, directrice du CESER
- Anne-Marie MATHIEUX, assistante de direction

Ce rapport a été présenté par le Président du CESER devant l'assemblée réunie en session plénière le 15 février 2016. Les interventions des membres du CESER en séance relatives à ce rapport sont consignées dans le document « Avis » publié le même jour et disponible sur le site du CESER [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)





Les trois lois de réforme territoriale de 2014 et 2015 amorcent **une mise en mouvement du paysage institutionnel**. En renforçant les compétences des Régions et des intercommunalités, en maintenant dans le même temps un certain nombre de compétences partagées, et dans un contexte de diminution du concours financier de l'État, elles dessinent une nouvelle architecture basée davantage sur **la coopération et la recherche de complémentarité** entre les collectivités pour l'exercice de leurs compétences.

↳ **La loi du 27 janvier 2014** de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) réactive la notion de collectivité « chef de file » pour les collectivités dans certains domaines de compétences, crée la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), affirme les métropoles et crée les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR).

↳ **La loi du 16 janvier 2015** relative à la délimitation des Régions modifie la carte des Régions par regroupement de certaines d'entre elles et, par conséquent, modifie la carte des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

↳ **La loi du 7 août 2015** portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) renforce les compétences des Régions et des intercommunalités. Elle conforte les CESER et leur confie une mission nouvelle de contribution à l'évaluation et au suivi des politiques publiques régionales.

Cela se traduit sur les territoires par un grand nombre d'initiatives de réorganisation, de mutualisation, voire de fusion entre collectivités. A partir d'un travail d'observation sur les territoires, le CESER publie en complément à ce rapport une analyse de ces initiatives en Bretagne.



### ≡ Réforme territoriale en Bretagne : efficacité et solidarité (2016)

*Le CESER propose de mettre en cohérence les initiatives de réorganisation des compétences des collectivités territoriales, en profitant de la création de nouveaux outils de coordination comme la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP).*

*Ces initiatives n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans un projet global, attentif à l'interdépendance des territoires et répondant concrètement aux attentes des citoyen.ne.s.*

Dans le même temps, la complexité des évolutions en cours et leur manque de lisibilité risquent de creuser un peu plus encore **la distanciation** déjà observée entre les élu.e.s et les citoyen.ne.s. Cette distanciation se traduit par un retrait et une défiance vis-à-vis des élu.e.s et des institutions, et simultanément par une demande accrue d'information, d'expression et de participation à l'action publique. Cette demande forte d'une partie de la population conduit les pouvoirs publics à multiplier les espaces, les temps et les dispositifs d'expression de la société civile, dont les objectifs et les modalités sont d'une très grande diversité, tout comme leur qualité et leur légitimité.

En particulier, le déploiement des outils numériques et des réseaux sociaux permet de nouvelles formes de consultation directe, à destination du grand public, dont les résultats s'appuient sur la multiplicité des avis individuels collectés. Cette **« démocratie d'opinion »** immédiate, mobilisatrice et séduisante pour les citoyen.ne.s les plus engagé.e.s qui ont le sentiment d'avoir été entendu.e.s, comme pour les élu.e.s qui cherchent à légitimer ainsi leur action, ne donne à voir qu'une partie des choses et ne peut pas remplacer la prise en compte des corps intermédiaires historiques et de **la société civile dite « organisée »**. Celle-ci, plus discrète, a parfois du mal à faire valoir l'originalité et la qualité de sa réflexion sur le moyen et long terme, alors que **sa légitimité démocratique** et **son utilité** restent entières, sinon même renforcées dans ce triangle que forment les élu.e.s, les corps intermédiaires et les citoyen.ne.s.

Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) est la seule forme institutionnalisée de représentation de la société civile organisée à l'échelle régionale. Entre les préoccupations des citoyens et les décisions politiques, il constitue l'un des piliers de ce triangle.

La situation actuelle est porteuse de telles évolutions que le CESER de Bretagne, conscient d'entrer dans une période décisive, souhaite rappeler les fondements de ses missions, mieux faire comprendre la légitimité de son action, faire connaître la qualité de ses travaux et surtout **partager son envie d'avancer**.

Il souhaite notamment proposer à ses partenaires, au premier rang desquels le Conseil régional, des pistes d'action, **gages d'une nouvelle impulsion donnée collectivement à la démocratie régionale**.

Après une année 2015 marquée par des événements dramatiques touchant le « vivre ensemble », et alors que se profilent d'importantes transitions sociétales, il y a plus que jamais **un « besoin de CESER »**. Loin d'ici, et dans un autre contexte, ce sont d'ailleurs quatre organisations de la société civile qui se sont vues remettre en octobre 2015 le Prix Nobel de la paix, pour avoir sauvé la démocratie tunisienne...

La réalité des apports du CESER  
à la démocratie régionale

Le CESER, cet éclaireur

---



La création des Comités économiques et sociaux en 1972 a été une innovation importante dans le droit français car, pour la première fois, une assemblée consultative composée de représentant.e.s socio-professionnel.le.s devait être saisie pour avis préalablement à toute décision d'une assemblée politique élue.

Depuis cette institutionnalisation de la fonction consultative, le CESR devenu CESER a su développer ses différentes facettes et faire preuve de sa légitimité et de son utilité : lieu d'expression de la société civile organisée, lieu de délibération collective pour la construction de l'intérêt général, outil d'aide à la décision politique, il s'est aussi affirmé comme outil de connaissance utile à tous.



### ≡ De la démocratie participative à la participation démocratique (2007)

*Pour la première fois, le CESER évalue dans ce rapport son 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.*

*Il dépasse le concept de démocratie participative, et met en lumière ses apports à un réel processus de « participation démocratique » de la société civile à l'échelle régionale.*

## 1. Une légitimité plurielle

Le Conseil régional, instance politique décisionnelle, possède sans conteste la légitimité du suffrage universel. A ses côtés, le CESER bénéficie **d'une légitimité républicaine et institutionnelle** d'assemblée consultative, représentative de la société civile organisée. Les modalités de sa composition et son fonctionnement lui assurent une indépendance par rapport à l'assemblée politique élue, dans un « bicamérisme régional » facteur de dynamisme pour la démocratie régionale.

### 1.1. Une légitimité institutionnelle de deuxième assemblée régionale

L'existence et les missions du CESER sont fixées par la loi depuis 1972 et ont été confortées par la révision de 2003 qui a élevé les Régions au rang de collectivités territoriales inscrites dans la Constitution.

La loi NOTRe du 7 août 2015 a précisé et étendu les missions du CESER : « *Le Conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du Conseil*

*régional et du Président du Conseil régional, une assemblée consultative. Il a pour mission d'informer le Conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales »<sup>1</sup>.*

Si le CESER est obligatoirement consulté pour avis sur les documents budgétaires et les plans et schémas préalablement à leur adoption par le Conseil régional, il a également légitimité à se saisir de toute question **d'intérêt régional**. Dans ce sens, la portée de ses travaux dépasse les seules compétences du Conseil régional pour s'adresser plus largement aux acteurs politiques et socio-économiques de la région.

## 1.2. Une légitimité d'indépendance

Les modalités de composition du CESER par le Préfet de région et le processus de renouvellement de l'assemblée, en décalage temporel avec l'élection du Conseil régional, lui assurent **une indépendance** par rapport à l'assemblée politique élue, fondamentale pour la démocratie.

Cette indépendance fonde un mode de fonctionnement qui « libère » le travail et l'expression du CESER et lui permet **son autonomie, son imagination, sa créativité**. Le CESER dispose depuis la loi du 2 mars 1982 d'une capacité d'autosaisine et peut s'emparer librement de tout sujet d'intérêt régional, ce qui a véritablement transformé ses missions. Il dispose aussi, en cas de saisine par le Conseil régional, d'une marge de manœuvre lui permettant de construire une approche du sujet qui lui est propre.

Le CESER jouit également d'une grande autonomie dans son fonctionnement. Il établit et adopte son règlement intérieur, qui précise notamment les modalités de composition et de fonctionnement de ses instances. Tout en étant attentif au calendrier politique, aux attentes des élu.e.s et au respect du calendrier imposé par les saisines, le CESER définit son programme d'autosaisines et organise librement ses travaux.

Le corollaire de cette autonomie est la possible inconstance des attentes et de l'écoute de l'assemblée politique élue vis-à-vis du CESER. L'autonomie de fonctionnement du CESER est également à nuancer en ce sens que les moyens humains, matériels et financiers nécessaires lui sont alloués par le Conseil régional. Une meilleure connaissance réciproque des attentes du CESER et du Conseil régional est donc essentielle, ainsi que la recherche d'une meilleure adéquation et complémentarité entre les « temporalités » des deux institutions.

---

<sup>1</sup> Article L. 4134-1 du CGCT, modifié par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe).

### 1.3. Une légitimité de pluralisme et de représentativité

Le Conseil économique, social et environnemental régional est par définition une assemblée consultative composée de représentant.e.s des principales composantes de la société civile organisée. Ses 119 membres, nommés par le Préfet de région, sont répartis à parité entre les trois premiers collèges (38 représentant.e.s des entreprises et activités non salariées, 38 représentant.e.s des syndicats de salarié.e.s, 38 représentant.e.s des organismes et associations participant à la vie collective). Le CESER, comme l'indique son titre, est le seul organisme dont la composition permet d'avoir un regard et une réflexion sur les trois piliers du développement durable, économique, social et environnemental.

Le CESER est fondamentalement composé de « **corps intermédiaires** » et n'a pas vocation à intégrer directement les citoyen.ne.s, sauf le cas particulier des 5 personnalités qualifiées composant le quatrième collège.

Cette représentativité reste nécessairement relative, toujours en questionnement, chaque renouvellement étant l'occasion de la repenser en fonction de l'évolution de la société et des caractéristiques socio-économiques et environnementales des régions. La représentativité de l'assemblée a ainsi sensiblement évolué, par une augmentation du nombre de membres (78 à l'origine, 119 actuellement, 120 demain) et par la diversification des organisations représentées. La parité entre femmes et hommes, déjà renforcée lors du dernier renouvellement, fait l'objet d'une loi désormais appliquée à chaque nouvelle nomination et la féminisation du CESER a largement progressé. Les jeunes, représentés par différentes organisations, restent en revanche insuffisamment présents au sein de l'assemblée.

Même imparfaite, et **toujours en évolution**, cette représentativité et le pluralisme de sensibilités et de points de vue qu'elle garantit assurent au CESER sa légitimité **d'assemblée représentative de la société civile organisée.**

### 1.4. Une légitimité de continuité

Les CESER sont depuis plus de 40 ans maintenant des instances pérennes dans le paysage institutionnel. Leurs missions se sont élargies au gré des évolutions législatives et leur fonctionnement a pu évoluer en même temps que la société qu'ils représentent, sans toutefois remettre en cause leur mission fondamentale : celle **d'éclairer les décideurs** par des avis et des propositions sur les enjeux du développement régional. La régularité dans l'exercice de cette mission leur confère une qualité que n'ont pas, ou moins, d'autres processus de consultation plus ponctuels.

Cette continuité est permise par les règles de fonctionnement du CESER, la qualité de ses méthodes de travail et les moyens dont il dispose pour conduire ses missions. Elle est également rendue possible par la durée du mandat des membres du CESER,

de six ans, qui permet un réel apprentissage de la fonction, et par la forte implication des membres sur la durée de leur mandat, qui garantit une contribution effective aux travaux collectifs. Le travail et la mobilisation des rapporteurs, notamment, sont à souligner.



### ≡ L'emploi en Bretagne

*Le CESER a consacré plusieurs études à la question de l'emploi : 50 clés pour l'emploi en Bretagne (2006), Conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels en Bretagne (2007), Agir ensemble pour dépasser la crise (2009), Pour des activités industrielles créatrices d'emploi durable en Bretagne (2015).*

➤ Ce socle construit et partagé sur le long terme permet de développer une approche originale de la notion d'emploi durable.

Le CESER a ainsi la possibilité de se détacher des préoccupations politiques de court terme pour consacrer du temps à **l'approfondissement des réflexions** et les étayer par un important travail de documentation, d'auditions, d'échanges, de synthèse et de rédaction. Le CESER est l'une des rares instances à pouvoir s'octroyer ce temps long. Il importe d'en apprécier la valeur dans une société qui accélère, car il permet une appropriation des enjeux du développement régional, une acculturation et une progression de la connaissance, une « prise de hauteur », la construction d'une réflexion ainsi que la constitution d'un corpus des avis du CESER cohérent et continu sur la durée, au-delà même des différentes mandatures.

## 2. Un espace de « construction éclairante »

Les débats organisés au CESER pour la conduite de ses travaux permettent de passer de positions particulières à la construction collective d'un intérêt général partagé. L'expression du CESER est originale et ne se résume pas à l'addition d'expressions particulières.

### 2.1. Un espace d'expression et d'échanges

Le CESER, par sa composition, son fonctionnement, sa culture du débat et de la synthèse, est **un double espace d'expression, particulière et collective**. Il est un lieu d'échange, de dialogue et d'interconnaissance, de partage et de confrontation des idées permettant d'aller au-delà des préjugés et des *a priori*.



L'élaboration des travaux se nourrit de l'apport de points de vue individuels qui, en se croisant, aboutissent à la construction **d'une expression collective partagée**. En ce sens, le CESER constitue un lieu d'ouverture et de débat généraliste. En complément, l'expression de positions plus tranchées reste possible lors de l'adoption des avis et études en session plénière, par les interventions faites par les membres au nom de leur organisme.

## 2.2. Un espace de construction collective

Alors que la tendance actuelle semble plutôt favoriser la recherche d'opinions spontanées individuelles, la force du CESER tient à **la construction d'une opinion réfléchie**, construite à partir d'un travail de confrontation des idées et des analyses, dans la recherche de l'intérêt général<sup>2</sup>. Dans ce sens, son apport est spécifique et complémentaire aux consultations conduites par les pouvoirs publics directement auprès des organisations, y compris celles qui sont représentées au CESER, ainsi que des nouvelles modalités de consultation par les réseaux sociaux et les outils numériques.

Les trois grandes étapes de travail du CESER, restituées dans ses avis et rapports (état des lieux partagé, identification des enjeux pour la région et formulation de préconisations à l'attention des décideurs) sont toutes construites collectivement. Elles ont à la fois **une légitimité technique**, par l'approfondissement sur un sujet donné, et **une légitimité démocratique**, par le croisement des regards.



### ≡ Enseignement supérieur et territoires : enjeux et défis pour la Bretagne (2012)

*Le CESER montre ici comment une stratégie régionale impliquant les acteurs et les territoires peut améliorer la qualité, l'attractivité et la démocratisation de l'enseignement supérieur, et renforcer sa contribution au développement régional.*

↘ Le Conseil régional se nourrit de l'analyse et des préconisations du CESER pour élaborer son Schéma régional de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>2</sup> Dans son ouvrage « Le bon gouvernement » (2015), Pierre Rosanvallon pose cette question : comment faire pour que la démocratie ne soit pas seulement le régime de l'opinion spontanée, mais aussi celui de l'opinion réfléchie ?

De plus, la réflexion n'est pas construite qu'entre les membres du CESER : elle se nourrit d'un travail de recherche important, de rencontres avec les acteurs des territoires et, par les auditions, elle est en prise directe avec les réalités de terrain. Le CESER produit ainsi **une expertise sociale collective**, très différente d'une somme d'expertises techniques ou scientifiques.

Toute la spécificité du CESER réside donc dans la recherche, par cette construction, du socle commun et partagé le plus large possible. Certains pourraient penser, à tort, qu'il s'agit d'un consensus *a minima*. C'est en réalité la seule instance qui soit capable de cette prise de recul et de cette élaboration partagée.

### 2.3. Un rôle d'éclaireur et de facilitateur

La qualité et l'utilité des travaux du CESER reposent sur leur capacité à déceler les signaux faibles, à identifier les tendances, **à anticiper les évolutions à venir** et, en matière de prospective, **à imaginer des futurs possibles** pour le développement régional. Le CESER peut attirer l'attention des décideurs politiques ou les alerter sur des enjeux qu'ils méconnaissent parfois.



#### ≡ Optimiser le projet Bretagne à Grande Vitesse (2012)

*A travers des témoignages sur la façon dont les territoires se préparent, le CESER identifie des leviers pour faire de ce projet ambitieux un outil d'aménagement et de développement assurant une meilleure cohésion territoriale en Bretagne.*

➤ Ce rapport éveille la prise de conscience collective des élu.e.s et acteurs socio-économiques de la nécessaire anticipation du projet Bretagne à Grande Vitesse.

Le CESER ne construit pas une opinion, mais plutôt un cadre et des propositions permettant de nourrir la discussion des élu.e.s à partir des réflexions construites collectivement sur des sujets nombreux et variés. Il est **un outil d'aide à la décision politique**. Dans cette fonction, il réfléchit à la manière dont il pourrait, dans certaines conditions, rendre davantage visibles les limites du consensus en son sein, par exemple en exposant les points qui n'ont pas été retenus ou restant en débat. Le CESER est en effet **un « baromètre social »**, offrant aux élu.e.s à la fois une expression collective qui est celle du CESER et les nuances, réserves ou oppositions apportées en complément par les organisations.

Dans ce sens, **son utilité de médiateur** face à la distanciation observée entre élu.e.s et citoyen.ne.s est certaine. Le CESER n'a pas vocation à se substituer aux élu.e.s et ne risque pas d'affaiblir leur pouvoir, car eux.elles seul.e.s sont chargé.e.s de décider. Il a en revanche vocation à leur permettre de prendre les décisions et les mettre en œuvre dans les meilleures conditions, notamment par la meilleure connaissance des attentes de la société civile.



≡ **Les jeunes de 16 à 25 ans, une chance pour la Bretagne** (2003) et **Les univers soci@ux et culturels des jeunes en Bretagne** (2011)

*Le CESER propose de nombreuses clés et actions pour mieux connaître et reconnaître les 550 000 jeunes qui composent la Bretagne aujourd'hui, en quête d'une plus grande considération.*

↘ En 2011, à partir du diagnostic et des préconisations du CESER, le Conseil régional publie une charte d'engagement pour les jeunes.

Dans une optique de **diffusion la plus large possible**, le CESER a diversifié ses supports de communication (réseaux sociaux, newsletter, 4 pages, revue trimestrielle, rapport) et les a ciblés en fonction des principaux destinataires des travaux, décideurs politiques en premier lieu, mais aussi grand public. Il met en œuvre une stratégie de communication numérique permettant de rendre visibles et accessibles ses travaux. Le CESER s'attache également toujours à présenter publiquement et gratuitement ses travaux lors de manifestations ouvertes à tous, et à répondre aux demandes de présentation qui lui sont adressées, dans le but de faire partager le plus largement possible ses réflexions et propositions.

### 3. Un CESER en mouvement

La continuité dans le fonctionnement et la conduite des travaux du CESER n'est pas synonyme d'immobilisme. En 40 ans, le CESER s'est progressivement transformé pour s'adapter aux évolutions de l'institution régionale et de la société qu'il représente. Ces transformations se sont traduites tant dans sa composition que dans son rôle, ses compétences et sa place dans la démocratie régionale.

Depuis le dernier renouvellement de novembre 2013, le législateur a confié des missions nouvelles au CESER : organisation de débats en région, participation plus systématique aux consultations menées à l'échelle régionale, contribution au suivi et

à l'évaluation de politiques publiques. Le CESER est aussi invité à associer à ses travaux des personnes en situation de pauvreté et de précarité.

**Ces missions nouvelles, tournées davantage vers les citoyen.ne.s, sont une occasion pour le CESER de réaffirmer sa valeur ajoutée, son utilité et son efficacité. Il y a un vrai enjeu à cet égard pour le CESER, qui est de rendre visible et de développer son rôle de pivot dans la vie démocratique régionale.**

Ouverture, collaboration, créativité

# Le CESER, fablab de la démocratie régionale

---



Au regard des évolutions que dessinent la réforme territoriale et la recomposition des relations entre élu.e.s et citoyen.ne.s, le CESER souhaite faire partager son envie d'avancer et formuler des propositions innovantes et ambitieuses, au travers desquelles il se projettera vers de nouvelles formes d'exercice de la fonction consultative. Si l'on retient d'un fablab<sup>3</sup> qu'il s'agit d'un espace de rencontre et de création basé sur les principes d'ouverture, de collaboration et de créativité, alors pourquoi, à partir de cette analogie, ne pas penser le CESER comme **fablab de la démocratie régionale ?**

## 1. L'ouverture

L'ouverture nécessite de rendre visible et d'amplifier le rôle de **créateur de lien social et territorial** du CESER. Le CESER n'est pas une instance fermée ou hors-sol. Il est une interface et ne fonctionne que par les liens entretenus avec les élu.e.s, les organisations et, par elles, avec les citoyen.ne.s. Ce rôle d'intermédiation lui permet d'être à l'écoute des attentes de la société civile, d'être attentif aux signaux faibles, d'anticiper les mutations, et de formuler des propositions pertinentes aux décideurs.

Le CESER est porté par ses réseaux et sa force réside dans la multiplicité de ses liens avec la société civile et les territoires, grâce aux 119 ambassadeurs que sont ses membres. En effet, leur rôle n'est pas seulement celui de la représentation. Il est celui d'une contribution effective aux travaux par l'apport de leurs connaissances et de leurs compétences, et également celui de la restitution des travaux du CESER vers les organisations qui les ont mandatés et qui sont autant de relais vers les territoires et les citoyen.ne.s. Cette diffusion des apports du CESER mérite d'être amplifiée et davantage reconnue.

La conduite même des travaux du CESER crée **un effet « d'entraînement »** dans les territoires, de mise en lien de personnes ou d'organismes qui ne se connaissaient pas. Les auditions contribuent à sensibiliser et éveiller les acteurs des territoires aux réflexions sur le développement régional. Le CESER suscite ainsi, par ses travaux, la création de « réseaux de réseaux », qui peuvent se formaliser ou rester sous la forme d'une « communauté réflexive ». Une fois réalisés, les travaux sont en outre largement diffusés et font du CESER **un outil de connaissance** à vocation sociétale utile à tous.

---

<sup>3</sup> L'encyclopédie en ligne Wikipédia définit un fablab, de l'anglais « fabrication laboratory » ou « laboratoire de fabrication », comme un lieu ouvert au public où il est mis à sa disposition les outils techniques et informatiques pour la conception et la réalisation d'objets. Les fablabs sont basés sur les principes d'ouverture et de collaboration, et encouragent la créativité.



### ≡ **Economie maritime en Bretagne : changeons de regard** (2014)

*Face à la difficulté partagée par de nombreux acteurs de caractériser précisément l'économie maritime, le CESER propose la création d'un réseau d'observation mettant en lien les producteurs de données économiques.*

➤ Le Conseil régional crée ce réseau dès la parution du rapport du CESER, notamment en mobilisant les personnes auditionnées dans le cadre de ce travail.

Cette capacité d'animation et d'irrigation du CESER dans les territoires va se trouver amplifiée dans les nouvelles grandes régions recomposées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Les CESER ont et auront ainsi, aux côtés du Conseil régional, un rôle prépondérant dans **le « faire région »**.

Le CESER peut ainsi être considéré comme **un catalyseur, un outil permettant de démultiplier la démocratie**. Par ses auditions, visites, questionnements, rapports, forums, présentations extérieures et autres modalités de diffusion de ses travaux, le CESER favorise l'interconnaissance, l'interrelation et l'interaction des acteurs régionaux. Il contribue, par ses approches pluralistes, transversales et sa recherche de consensus, à faire émerger des problématiques communes, des diagnostics partagés et des solutions collectives à l'échelle régionale, ce qui en fait un acteur de **la « mise sur agenda »** d'enjeux de politiques publiques.

Cette « démultiplication » prend forme aussi dans les liens multiples qui peuvent se nouer entre le Conseil régional (élu.e.s et administration) et les organisations représentées au CESER, ainsi qu'entre les organisations elles-mêmes. La culture du dialogue construite au sein du CESER diffuse donc **« hors les murs »**, de façon plus ou moins visible. Si cette diffusion est difficilement quantifiable, il est nécessaire d'en prendre la pleine mesure car **elle contribue à la cohésion sociale régionale et à une démocratie plus ouverte et plus vivante**.

## 2. La collaboration

La collaboration repose, au-delà de l'ouverture, sur **la mise en cohérence de l'exercice de la démocratie consultative en région**, par un lien plus affirmé avec les Conseils de développement à l'échelle des territoires et avec la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) à l'échelle régionale.



**Les Conseils de développement** sont des assemblées consultatives mises en place à l'échelle des territoires (agglomération, métropole, pays, pôle d'équilibre territorial et rural<sup>4</sup>), qui ont vocation à formuler des avis et des propositions pour l'élaboration du projet de territoire. Très variés dans leur composition et leur fonctionnement, et couvrant l'ensemble de la Bretagne, ils conduisent à une autre échelle et sous des formes différentes des travaux similaires à ceux que peut conduire le CESER à l'échelle régionale. Ce faisant, ils participent à l'exercice de la démocratie consultative en région, aussi bien dans les territoires métropolitains que dans les autres territoires urbains et ruraux. Son souhait de conforter la qualité du développement régional sur tous les territoires et d'encourager l'expression de la société civile a conduit le CESER à développer des liens avec les Conseils de développement, et notamment avec le réseau qu'ils ont constitué à l'échelle de la Bretagne. Cette coopération se fait de manière souple et constructive, dans le respect des statuts, des missions et du périmètre d'action de chacun.



### ≡ Climat, énergie et société à l'horizon 2050 : une Bretagne en transition (2015)

*Dans ce rapport publié en amont de la Conférence sur le climat à Paris (COP21), le CESER dresse un état des lieux des dernières connaissances scientifiques, analyse le modeste chemin parcouru jusqu'à aujourd'hui, et propose quatre scénarios d'une Bretagne en transition, récits imagés de la vie en région en 2050.*

↘ Un travail prospectif construit en collaboration avec les Conseils de développement

Il y a un enjeu fort à renforcer et formaliser cette coopération, afin de travailler à des stratégies communes pour **renforcer la place et le rôle de la société civile organisée dans la démocratie régionale**, et notamment de faciliter les échanges entre les territoires.

Par ailleurs, **la CTAP** n'a pas encore réellement commencé à travailler en Bretagne, où le fonctionnement en conférence des exécutifs restreinte (le B16) semblait donner satisfaction aux élu.e.s, bien qu'une assemblée plus large et comportant des représentant.e.s de la société civile soit garante d'une plus grande légitimité démocratique.

<sup>4</sup> Le Pôle d'équilibre territorial et rural, créé par la loi du 27 janvier 2014, est un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles.

En effet, la CTAP a vocation à favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle peut débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences, ainsi qu'à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination. Il est essentiel que le CESER participe de façon permanente à ses travaux, au regard de ses missions d'assemblée consultative régionale d'abord, et de l'utilité de son apport ensuite. Celui-ci repose sur l'expression de la société civile, sur des études approfondies des enjeux régionaux, sur des études prospectives, dans une approche transversale, globale, régionale et non territorialisée des enjeux. Le CESER doit en outre pouvoir continuer à émettre un avis sur les politiques régionales même si elles sont déléguées à d'autres collectivités ; la CTAP peut être le lieu lui permettant d'assurer cette mission.

Sans que cela remette en question sa mission première d'assemblée consultative auprès du Conseil régional, **le CESER pourrait ainsi devenir l'instance consultative pivot de la CTAP.** Il pourrait être saisi par le Président de la CTAP sur proposition commune des collectivités membres, ou même dans certains cas s'autosaisir.

Le réseau des Conseils de développement devrait également être représenté de façon permanente à la CTAP. Cela conforterait la capacité à définir collectivement des stratégies de coopération essentielles au développement régional.

Au-delà des Conseils de développement et de la CTAP, le CESER a toute légitimité à siéger en tant que tel dans les autres instances consultatives (comités consultatifs ou conférences régionales). Son apport y est différent et complémentaire de celui des autres organisations de la société civile, car porteur d'une parole collective partagée. Le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) mérite sur ce point une attention particulière. La participation du CESER à cette instance est indispensable au regard des missions et compétences de la Région en matière de formation professionnelle, mais elle n'était pourtant pas acquise.

Le CESER de Bretagne et ses homologues des autres régions françaises, espagnoles et portugaises partagent également leurs réflexions et leurs travaux sur des sujets d'intérêt commun. Très attachés **au renforcement de toutes les coopérations**, ils portent ainsi collectivement la voix de la société civile organisée élargie à l'échelle interrégionale et éclairent d'un autre regard la décision publique.

### 3. La créativité

La créativité repose sur la nécessité de renouveler **l'exercice de la démocratie participative**, en lui donnant davantage **de sens et de lien**, en innovant vers de nouvelles pratiques de la fonction consultative correspondant davantage aux attentes que l'on peut en avoir. Le CESER est un lieu de mutualisation, de partage de

connaissances, d'expériences et d'analyses, un lieu où l'enrichissement des uns et des autres prévaut et permet l'innovation.

Le CESER estime par exemple essentiel de poursuivre la réalisation de travaux longs et approfondis, car il est l'une des rares instances à pouvoir encore le faire, mais aussi d'être en capacité de réagir sur des temps plus courts, afin de suivre l'évolution de la société et de l'actualité. L'objectif est de pouvoir formuler des propositions davantage ciblées, plus immédiatement accessibles et directement utiles.

Sur ce point, au moment où lui est confiée une mission nouvelle de contribution à l'évaluation de politiques publiques, il y a un enjeu très fort pour le CESER de conduire l'évaluation de ses propres travaux et le suivi de ses préconisations, pour en améliorer **la qualité** et **la pertinence**.

Du fait que l'assemblée politique élue n'a pas obligation de suivre les avis ou les préconisations du CESER, il est souvent difficile de mesurer leur prise en compte effective par le Conseil régional ou par d'autres collectivités, alors que cela représente un intérêt et un enjeu fondamental. Il y a trois raisons principales à cela. La première tient à la difficulté même de l'exercice de suivi et de la mise en évidence d'une relation de causalité entre une décision politique et une préconisation du CESER. La deuxième est liée au fait qu'un certain nombre de décisions, lorsqu'elles sont déléguées par le Conseil régional à sa commission permanente ou prises dans des organismes « satellites » du Conseil régional, échappent à la connaissance du CESER. La troisième est liée à la diffusion large des travaux du CESER, au-delà du Conseil régional, vers d'autres acteurs politiques ou socio-professionnels publics et privés, qui peuvent s'emparer eux aussi des propositions du CESER sans qu'il soit possible de le mesurer.

La suite donnée aux avis du CESER par le Conseil régional pourrait faire l'objet d'un échange régulier entre les bureaux des deux assemblées, dans la ligne d'une disposition nouvelle pour les CESER de Guyane et de Martinique qui prévoit ce « **droit de suite** »<sup>5</sup>.

Pour beaucoup, l'apport du CESER à la décision politique se cantonne à sa mission d'avis sur les dossiers soumis par l'exécutif régional. Il s'agit alors d'un avis, certes nourri des avis antérieurs ou études du CESER, mais qui reste ponctuel dans le processus décisionnel. Or l'apport du CESER va bien au-delà. Il se fonde sur l'expertise collective apportée parfois très en amont du processus de décision pour identifier, mettre en forme et exprimer les attentes, les points de vue et les propositions de la société civile, mais aussi en aval, lorsqu'il s'agit de favoriser l'appropriation de l'action publique.

---

<sup>5</sup> Décret n° 2015-1666 du 11 décembre 2015 portant application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités de Guyane et de Martinique.

La mission nouvelle d'évaluation des politiques publiques pourra donner aussi au CESER, et ce dès l'élaboration des schémas prescriptifs prévus par la loi NOTRe (SRDEII<sup>6</sup> et SRADDET<sup>7</sup>) une place qu'il occupe peu ou pas aujourd'hui. Le CESER pourra ainsi apporter sa réflexion dès l'élaboration d'une politique publique sur les modalités futures de son évaluation, en amont du processus d'évaluation proprement dit, et en aval lorsqu'il s'agira d'émettre un avis sur sa mise en œuvre et ses résultats. Le CESER doit se saisir de cette nouvelle opportunité avec le souci de bien faire comprendre et partager l'intérêt de cette mission. Il s'agit d'un sujet à la fois très technique et sensible sur lequel il ne doit pas apparaître comme celui qui contrôle ou audite, mais comme celui qui éclaire, qui interroge les experts et les réseaux d'acteurs sur les points forts ou points faibles de telle ou telle politique publique, et qui rappelle la nécessité de conduire l'évaluation en prenant en compte toutes les dimensions, économique, sociale, environnementale, culturelle du développement régional.

Ainsi, l'apport du CESER au processus décisionnel est désormais à envisager comme **un processus continu de contribution à l'amélioration des politiques publiques**, qu'il faut et faudra rendre visible : éclairer les décisions en amont (avis, alerte, anticipation), en faciliter l'appropriation, et en augmenter la pertinence et l'efficacité grâce à l'évaluation.

La visibilité du rôle du CESER passe aussi par le déploiement d'une stratégie de communication, numérique notamment, efficace et à la hauteur de la qualité de ses travaux. Le CESER a développé dans ce sens plusieurs supports de communication, adaptés aux différentes cibles qu'il a identifiées, et poursuit ses efforts pour rendre ses travaux plus accessibles, plus attractifs et en faire comprendre la valeur ajoutée : **le CESER ne crée pas « le buzz », il apporte une vraie réflexion de fond, originale, construite dans le temps.**

---

<sup>6</sup> SRDEII : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.

<sup>7</sup> SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

Conclusion

Le CESER, un pivot essentiel  
de la vie démocratique  
régionale

---



Le CESER est **un éclairateur** et **un facilitateur** face aux considérables transitions à venir, qu'il s'agisse de la transition énergétique et écologique, de la transition numérique, de la mutation vers de nouvelles mobilités, de l'évolution de la gouvernance territoriale ou, plus globalement, des transitions sociétales.

**Fablab de la démocratie régionale**, il apporte une contribution originale, construite collectivement, au projet de développement régional.

Dans un contexte de mise en mouvement des collectivités territoriales, le CESER souhaite aujourd'hui partager **son envie d'avancer** et de « **faire ensemble** ». Il souhaite notamment proposer à ses partenaires, au premier rang desquels le Conseil régional, des pistes d'action, gages d'une nouvelle impulsion donnée collectivement à la démocratie régionale. Avec une stratégie claire de valorisation de la fonction consultative régionale dans ses dimensions d'ouverture, de collaboration et de créativité, le CESER peut, en bonne intelligence avec le Conseil régional, contribuer à faire de la Région une collectivité d'avenir, riche de la rencontre originale entre **la démocratie représentative** (le Conseil régional) et **la démocratie consultative** (le CESER)<sup>8</sup>.

Les nouvelles missions qui lui sont confiées sont ainsi une occasion pour le CESER de faire valoir son utilité et sa légitimité à devenir **le pivot de la démocratie consultative en région**, à l'écoute des autres formes de participation citoyenne, complémentaires à la sienne.

---

<sup>8</sup> CESER de Bretagne, mai 2009. *Contribution du CESER de Bretagne au débat national sur la décentralisation*. Rapporteur : M. Alain EVEN.

**Copyright © Région Bretagne –  
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne**

7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 – 35069 Rennes Cedex

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs. Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,  
visitez le site [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)

Février 2016



« *S'il vous plaît... dessine-moi un CESER !* »

Le Conseil économique, social et environnemental régional, c'est le creuset du dialogue entre des représentants de la société civile organisée, un lieu où se construisent des réflexions et des propositions originales, permettant d'éclairer l'action publique.

Laboratoire d'idées, « fablab » de la démocratie régionale, créateur de liens, courroie de transmission, le CESER est une assemblée du « vivre ensemble », ouverte sur le monde, qui évolue en même temps que se transforme la société qu'il représente.

Dans un contexte de mise en mouvement des collectivités territoriales, le CESER de Bretagne souhaite aujourd'hui partager son envie d'avancer et de « faire ensemble ». L'enjeu est de taille face aux considérables transitions à venir, qu'il s'agisse de la transition énergétique et écologique, de la transition numérique, ou encore de l'évolution de la gouvernance territoriale.

Ainsi, le CESER propose à ses partenaires, au premier rang desquels le Conseil régional, des pistes d'action, gages d'une nouvelle impulsion donnée collectivement à la démocratie régionale.

---

**CESER / BRETAGNE / DÉMOCRATIE CONSULTATIVE /  
RÉFORME TERRITORIALE / SOCIÉTÉ CIVILE**

---

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : [www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



**CESER**  
Conseil économique, social  
et environnemental régional

---

7, rue du Général Guillaudot - CS 26918 - 35069 Rennes Cedex  
T. 02 99 87 17 60 - [ceser@region-bretagne.fr](mailto:ceser@region-bretagne.fr)  
[www.ceser-bretagne.fr](http://www.ceser-bretagne.fr)